



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

✓ *Зміни до Закону України
«Про судову експертизу»*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

✓ *Судова реформа:
що змінилося за два роки*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

✓ *За кулісами децентралізації*

№ 11 листопад 2018

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 11 (55) 2018**

(25 жовтня - 25 листопада)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

Редакційна колегія:

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, в.о. генерального директора НБУВ
(головний редактор);

В. Горовий, д-р іст. наук, професор, заступник генерального директора НБУВ
(заступник головного редактора);

Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Бондаренко, ст. наук. співроб. НЮБ

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviap.gov.ua

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Кривецький О.

Зміни до Закону України «Про судову експертизу».....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО

ПРОЦЕСУ.....5

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

ФОРМУВАННЯ

ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....7

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Бішук, PolUkr: Чия Конституція краща?.....10

О. Зварич, Сьогодні: Судова реформа: що змінилося за два роки.....13

Р. Романюк, Судебно-юридическая газета.

Блог: Скасування норм про підвищення зарплат суддям – може поставити під загрозу ефективність судової реформи.....18

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,

ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,

ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....19

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Жаліло Я.

Сім викликів для нового етапу децентралізації25

Голян В.

За кулісами децентралізації. А гроші де?.....29

Бойко А.

Не можна вимагати від суддів, аби вони були святішими за папу римського.....32

Савчин М.

Антиконституційність одного мораторію, або Як відкрити шлюзи на ринку земель сільськогосподарського призначення?.....38

Красносільська А.

Диявол у деталях, або Інструкція як (не) взяти Антикорупційний суд під контроль на очах у міжнародних експертів.....42

Громадські організації закликають ВККС не

чинити штучні перешкоди при формуванні

Громадської ради доброчесності.....46

Куйбіда Р.

Найбільше повноважень щодо конкурсного

відбору і найбільше можливостей для

маніпуляцій – у Вищій кваліфікаційній

комісії суддів.....47

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Франція.....50

Македонія.....50

Молдова.....51

Габон.....51

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

Зміни до Закону України «Про судову експертизу»

У Верховній Раді зареєстровано проект Закону України № 8223 «Про судову експертизу та самоврядування судових експертів» з метою зміни підходу до системи проведення судових експертиз і підвищення ролі та статусу експерта як процесуальної особи. Законопроектом запропоновано удосконалити регулювання судово-експертної діяльності на законодавчому рівні задля створення умов для належного та ефективного експертного забезпечення правосуддя, зокрема, пов'язаних із проведенням судової реформи. Документом визначено складові, що закладають основу судово-експертної діяльності в Україні.

«Норми чинного Закону України “Про судову експертизу” потребують не лише вдосконалення й уточнення, але і формування нової парадигми принципів роботи судових експертів, – каже один із авторів законопроекту І. Лапін. – Передусім це стосується статей, які закріплюють основні принципи здійснення судово-експертної діяльності, визначають статус судових експертів і забезпечують їх самоврядування». На сьогодні, вважає депутат, важливо сформувавши систему незалежних від органів влади судово-експертних установ для забезпечення верховенства права і незалежності правосуддя.

Як відомо, наразі здійснюється повний судовий контроль під час призначення експертиз у кримінальному виробництві, проте, вважають фахівці, необхідність участі слідчого судді в цьому процесі не завжди виправдана та доречна. За словами експертів, така процедура значно затягує досудове розслідування і створює зайве навантаження на суди: за приблизними оцінками, щорічно у кримінальних виробництвах призначається близько 800 тис. експертиз. До того ж, існують загрози незалежності експертів, що, зокрема, виражаються у втручанні в їх діяльність і тиски з боку слідства. З метою вирішення

цієї проблеми та забезпечення гарантій незалежного здійснення судово-експертної діяльності парламентарі даним законопроектом пропонують відмовитися від надмірної бюрократизації кримінального процесу, а саме шляхом внесення відповідних змін до норм Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України. Зокрема, запропоновано зміни щодо порядку проведення/призначення судових експертиз, а також ввести кримінальну відповідальність за тиск на експерта та умисне знищення або пошкодження його майна (доповнення до ст. 343 і ст. 347 КК). Крім того, законопроект передбачає і можливість проведення допиту експерта тільки на стадії судового розгляду (пропонується внести зміни до ч. 5 ст. 65 КПК), а саме експертів не може бути допитано в якості свідків під час досудового розслідування із приводу наданих ними висновків. «Закон дозволить усунути певні формальності у кримінальному процесі, що призводять до непомірного навантаження на слідчих суддів, гальмують процес розслідування і не несуть ніякої користі для захисту прав підозрюваних», – відзначається в пояснювальній записці до законопроекту.

До основних переваг законопроекту слід віднести те, що саме судовий експерт, а не державні спеціалізовані експертні установи, стає основним суб'єктом судово-експертної діяльності, незалежно від того, де він працює – у державній спеціалізованій установі, приватній або як особа, що здійснює незалежну професійну діяльність.

Даним законопроектом також передбачено надання можливості самостійного вибору претендентом місця проходження стажування між експертними установами державного або приватного типу для отримання ним атестації як судового експерта. У чинному ж законодавстві встановлено «монополію» державних установ, за якої кількість експертів,

які не працюють у спеціалізованих експертних установах (приватні експерти), за останні роки зменшилась втричі.

Крім того, законопроект пропонує повністю відмовитись від повторних кваліфікаційних випробувань для експертів, а натомість запровадити обов'язок лише підтверджувати кожні п'ять років свою кваліфікацію шляхом здійснення експертом практичної діяльності з обраної спеціальності, що стане, на думку фахівців, дієвим механізмом прибирання «мертвих душ» із реєстру судових експертів. До того ж, законопроектом введено поняття «підвищення кваліфікації судового експерта» та передбачено складання ним присяги перед початком своєї професійної діяльності.

Як показала практика, стажування експертів та здавання ними кваліфікаційного іспиту кожні три роки для підтвердження кваліфікації судового експерта не призводить до підвищення рівня їх професійних знань, а лише стає не виправданим обмеженням для здійснення судово-експертної діяльності приватними експертами.

«Довіра населення і, зокрема, юридичної спільноти до якості підготовлених висновків судових експертів, їх неупередженості та наукової достовірності з кожним роком падає, – відзначає заступник керівника Центру експертних досліджень, патентний повірений, судовий експерт К. Сопова. – Причиною цього є застаріле законодавство, що закріплює неефективну процедуру атестації та підвищення кваліфікації експертів, оминаючи увагою питання їх самоврядування, а також встановлює монополію “державних” експертів. Тому, реформування судово-експертної діяльності є вкрай необхідним».

З нею погоджується і юрисконсульт О. Шпак: «Сьогодні важливим є створення такої системи самоврядування судових експертів, яка б забезпечила їм незалежність від органів досудового розслідування, суду, органів виконавчого провадження та інших учасників процесу. Така організація має встановити рівні умови для отримання кваліфікації, розгляду дисциплінарних проваджень, визначити правила професійної етики судового експерта

та забезпечити участь всіх суб'єктів судово-експертної діяльності в Україні у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадськими об'єднаннями та міжнародними організаціями».

Депутати також пропонують створити Єдиний державний реєстр судових експертиз й експертних досліджень, інформація з якого надаватиметься у формі витягу на запит слідчого, прокурора, суду, а у разі необхідності отримання такої – в рамках відповідного кримінального провадження або у відповідних справах про адміністративні правопорушення. Єдиний державний реєстр судових експертиз та експертних досліджень запропоновано ввести проектом Закону України № 8336 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності».

Зміст проекту Закону України «Про судову експертизу та самоврядування судових експертів» свідчить про акцентування уваги законодавців та фахівців на дотриманні експертами відповідних строків проведення експертиз, нерозголошенні даних слідства та збереженні речових доказів. Однак у документі не визначено, які саме матеріали, надані для експертизи, підпадають під визначення невеликої, середньої, великої та особливо великої кількості, що в разі відсутності щодо цього внутрішніх інструкцій знову надасть можливість безпідставно затягувати строки виконання експертиз. У законопроекті також не враховано й важливе питання щодо належного технічного забезпечення кожного експерта державних експертних установ всіх рівнів, його права на якісні сучасні умови праці та виділення відповідних ресурсів, що часто позбавляє можливості ефективного проведення експертних досліджень і гальмує розвиток експертної служби в Україні.

У країні триває судова реформа, а судова експертиза є однією зі складових судової системи. До основних змін, які зараз «на часі» й увагу, на які звернено у законопроекті, можна віднести: усунення монополії державних

спеціалізованих установ на проведення експертиз у кримінальних справах, максимальне зрівняння повноважень «державних» та «приватних» експертів, удосконалення процедури підвищення кваліфікації та атестації експертів, а також створення самоврядної організації судових експертів.

Звичайно, реформування інституту судових експертиз наразі є своєчасним, однак, залишається питання – яким чином ця реформа відбудеться і чи зможе експертна спільнота об'єднатись та лобювати ті законодавчі зміни, які б відповідали необхідним стандартам та вимогам. Та будемо сподіватися, що зазначені зміни допоможуть, у певній мірі, підвищити довіру правової спільноти

до діяльності судових експертів та забезпечити її успішний розвиток у майбутньому (*Матеріал підготовлено з використанням інформації таких джерел: інформаційний портал «Дзеркало суддів України» (<http://suddya.com.ua/news/>); сайт Київської незалежної судово-експертної установи (<https://kise.ua/golovna/>); портал «Українське право» (<http://ukrainepravo.com>); сайт Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності Національної академії правових наук України (<http://ndiiv.org.ua/index.php/ua/blog/225-10-perevah-zakonoproektu-pro-sudovu-ekspertyzu-ta-samovriaduvannia-sudovykh-ekspertiv>); портал «FEMIDA.UA» (<https://femida.ua>).*

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Верховна Рада підтримала в першому читанні поданий президентом Петром Порошенком і схвалений Конституційним Судом законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на отримання повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» №9037. За відповідне рішення проголосували 311 депутатів.

Під час представлення законопроекту в Раді президент П. Порошенко заявив, що внесення змін до Конституції зобов'яже будь-яку українську владу і всі її гілки забезпечити європейську та євроатлантичну інтеграцію України.

«Я майже не сумніваюся в тому, що Верховна Рада в першому читанні точно підтримає проект змін до Конституції. Вони силою Основного закону зобов'яжуть українську владу, – підкреслюю, будь-які і всі її гілки – забезпечувати вступ України в Європейський Союз і НАТО», – сказав він.

П. Порошенко додав, що очікує прийняття закону у другому читанні на першій сесії наступного року, в лютому. Він зазначив, що вступ України в Альянс значно посилить східне крило НАТО.

Президент також підкреслив, що РФ не буде мати права вето на вступ України в

Європейський Союз і НАТО, якщо зобов'язання такого курсу буде зафіксовано в Конституції України.

«Фіксуючи в Конституції обов'язковість курсу на вступ у НАТО і Євросоюз, ми надсилаємо меседж і в Москву: розлучаємося остаточно і безповоротно. Росія як країна-агресор не має і не буде мати права вето на наш вступ в НАТО, ні в Європейський Союз. Це суверенне право України як країни, яка впевнено йде своїм шляхом», – сказав П. Порошенко (*Дзеркало тижня (https://dt.ua/POLITICS/rada-pidtrimala-zmini-do-konstituciyi-pro-integraciyu-v-yes-i-nato-294889_.html). – 2018. – 22.11).*

Конституційна комісія найближчим часом розгляне проект змін до Основного закону України щодо статусу Кримського півострова і направить його на розгляд Президенту. Про це йдеться у листі глави Української держави П. Порошенка, який передали присутнім у Києві на конференції делегатам Курултаю кримськотатарського народу, передає «Крим.Реалії».

Зазначено, що лист зачитав голова Меджлісу кримськотатарського народу і народний депутат України Р. Чубаров.

«Ми всі розуміємо, що дискусія буде непростою, але зміни до Конституції щодо

кримськотатарського народу потрібні Україні», – зазначив Порошенко в листі.

Він також подякував тим делегатам Курултаю, які не побоялися приїхати з анексованого Росією Криму до Києва.

«Багато хто з вас приїхали на конференцію з Криму. Знаю, що окупанти свідомо створюють ситуацію, коли бути кримським татариним в сьогоднішніх реаліях півострова вже фактично є кримінальним злочином. А мати відношення до представницького органу кримськотатарського народу – тим більше. Після стількох років вигнання, повернувшись на Батьківщину, ваш народ зміг відродити функціонування своїх представницьких органів, і зараз агресор намагається, «придушивши» національні інститути, позбавити вас того, що дісталось кримськотатарському народу дорогою ціною. Але, думаю, Росія ще не усвідомила утопічності своїх дій. Те, що окрім українського народу, кримськотатарський народ підтримує світова спільнота, не викликає сумніву», – йдеться у листі глави Української держави (*Дзеркало тижня (https://dt.ua/UKRAINE/nayblizhchim-chasom-konstituciyna-komisiya-rozglyane-zakonoproekt-pro-status-krimu-poroshenko-293832_.html). – 2018. – 12.11*).

Президент П. Порошенко під час Ради регіонального розвитку наголосив, що впровадження реформи децентралізації довело її економічну та політичну ефективність, і тому вона має стати незворотною.

«Децентралізація, як і інші важливі реформи, про які тут сьогодні будемо детально говорити, має стати точно незворотною. Не можна будь-кому дати навіть маленький шанс на реванш. Чотири роки поступового впровадження довели її економічну та політичну ефективність для громад та громадян», – наголосив Глава держави.

«Її ефективність зайвий раз переконує нас в тому, що наступному поколінню українців ми передамо успішну європейську Україну. Саме так і станеться, якщо лише не дамо передати країну до рук реваншистів, популістів, які

атакуватимуть країну у виборчому циклі 2019-2020 рр. Але я впевнений, мудрий український народ зробить відповідальний вибір, який гарантуватиме сталий розвиток територій, громад», – додав Президент.

Глава держави наголосив, що реформа децентралізації здійснювалась для того, щоб наблизити владу до людей, скоротити відстань від людини до громади, яка має реальний фінансовий ресурс для вирішення проблем. «Хоча ця реформа ще далека до завершення, вона належить до числа тих, позитивні результати яких суспільство вже точно помітило. Поклали дорогу, відремонтували школу, зробили освітлення в селі, селищі або місті, сміття почали нарешті вивозити не лише в містах, але і селах, водогін полагодили, майданчик спортивний зробили – це, здавалося б прості речі, хвалитися цими речами в двадцять першому столітті якось аж ніяково. Але давайте чесно казати, ці проблеми не вирішувалися десятиліттями. В провінції ще донедавна здавалося, ніби час завмер на початку дев'яностих», – зауважив Петро Порошенко.

За його словами, зміни почали відбуватись у 2014 р., адже у передвиборчій президентській програмі одним із основних ключових елементів діяльності передбачалась децентралізація. Глава держави наголосив, що децентралізація – це не лише перерозподіл грошей на місця, на задоволення самих невідкладних потреб громад, але і прийняття політичних та владних рішень, а також чіткий розподіл відповідальності між центральною і місцевою владою. «І суспільство повинно точно знати за що з кого питати, бо в багатьох громадах ми вже бачимо ознаки змін», – зауважив він.

«Держава забезпечила різноманітні механізми стимулювання відродження регіонів, починаючи від фіскальних інструментів, завершуючи правом спрощеного об'єднання навколо міст обласного значення та міжмуніципального співробітництва», – підкреслив Президент (*Офіційний веб-портал Президента України (<https://www.president.gov.ua/news/decentralizaciya-maye-stati-nezvorotnoyu-prezident-51002>). – 2018. – 12.11*).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд України надав позитивний висновок до президентського законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо інтеграції в Євросоюз і НАТО, заявила представник президента України у Верховній Раді І. Луценко.

«Точна інформація: 14-ма голосами – більшістю голосів суддів Конституційного суду було прийнято позитивне рішення щодо того, що норми змін до Конституції, запропоновані президентом Порошенком, відповідають чинній Конституції. Тому вони можуть бути підтримані парламентом», – сказала вона журналістам у четвер у кулуарах парламенту.

І. Луценко додала, що у Верховній Раді є шанс на пленарному засіданні в четвер попередньо схвалити в першому читанні президентський законопроект про інтеграцію в ЄС і НАТО.

«Вони (зміни до Конституції) можуть бути підтримані парламентом. Думаю, ми будемо працювати інтенсивно сьогодні з цього приводу... Є шанс сьогодні в залі проголосувати за ці зміни в першому читанні», – сказала І. Луценко, і нагадала, що перед голосуванням у сесійній залі повинно бути рішення профільного парламентського комітету.

Верховна Рада 20 вересня схвалила питання про направлення до Конституційного суду України президентського законопроекту (№9037) про внесення змін в Основний закон в частині закріплення стратегічного курсу України на членство в Європейському Союзі і НАТО.

Законопроектом пропонується внести наступні зміни до статей Конституції України:

- Віднести до повноважень Верховної Ради (стаття 85) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики держави, реалізацію її стратегічного курсу на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та НАТО;

- Визначити президента України (стаття 102) гарантом реалізації стратегічного курсу країни на набуття повноправного членства в ЄС і НАТО;

- Віднести до повноважень Кабінету міністрів (стаття 116) реалізацію стратегічного курсу України на членство в Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі.

- Виключити з перехідних положень обґрунтування для розміщення Чорноморського флоту РФ у Криму;

- Внести до преамбули новелу про «підтвердження європейської ідентичності українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/konstituciyniy-sud-shvaliv-popravki-do-konstituciyi-pro-integraciyu-v-yes-i-nato-lucenko-294845_.html). – 2018. – 22.11).

23 листопада Конституційний суд України визнав такими, що втратили силу статті Кодексу України про адміністративні правопорушення, які встановлюють право застосовувати адміністративний арешт одразу після рішення суду першої інстанції, тобто до закінчення термінів на апеляційне оскарження.

Про це інформує відділ комунікацій КСУ та правового моніторингу.

Так, Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої ст. 294, ст. 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Під час такого арешту людей тримали під вартою в місцях, визначених Нацполіцією, а також примушували до фізичної праці. Суд визначив, що застосування адміністративного арешту пов'язано з тимчасовим обмеженням низки конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на свободу і особисту недоторканність.

«Таким чином, оспорювані положення Кодексу фактично знижують ефективність судового захисту на стадії апеляційного перегляду справ про адміністративні правопорушення, за які призначено

адміністративний арешт, чим звужують зміст прав, гарантованих частиною третьою ст. 8, частинами першою, другою ст. 55, пунктом 8 частини другої ст. 129 Основного Закону України», – йдеться в повідомленні.

Зазначається, що така практика призводить до того, що невинна людина може повністю відбутися адміністративний арешт (його тривалість – до 15 діб) до того, як його справа буде переглянута апеляційним судом.

Зазначені положення кодексу з 23 листопада втрачають свою силу.

Рішення КСУ є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржене (*Прямий (https://prm.ua/konstitutsiyiy-sud-ukrayini-viznav-nekonstitutsiyim-administrativniy-aresht-do-apelyatsiyi).* – 2018. – 23.11).

До Конституційного Суду України надійшло звернення групи нардепів про перевірку на предмет конституційності постанови Ради про санкції щодо кількох телеканалів. Про це йдеться у повідомленні суду.

Нагадаємо, 4 жовтня українські парламентарії постановою №9157 підтримали звернення до РНБО з пропозицією ввести персональні санкції проти власників телеканалів «112 Україна» і Newsone за тероризм. 20 жовтня документ набув чинності. Тим часом ГПУ шукає російські гроші у фінансуванні одного з одіозних телеканалів (*Ua.News (https://ua.news/ua/konstitutsijnij-sud-perevirir-zakonnist-sanktsij-proti-telekanaliv).* – 2018. – 5.11).

Конституційний Суд України визнав конституційним скасування допомоги по догляду за дитиною та встановлення єдиної суми допомоги при народженні дитини. Про це йдеться у рішенні суду від 7 листопада.

Конституційне подання було здійснене 50 депутатами Верховної Ради.

«Визнати таким, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання в Україні», – сказано у рішенні.

Рішення є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Суд мотивував своє рішення тим, що допомога при народженні дитини не передбачені Конституцією.

«Оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини не передбачені в Конституції України, то на них не поширюється й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України» (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2018/11/8/7197658/).* – 2018. – 8.11).

Верховна Рада підтримала постанову про занесення до порядку денного сесії законопроекту №8380 про перейменування Кіровоградської області на Кропивницьку і передала документ до Конституційного Суду, повідомляє кореспондент видання «ГОРДОН».

Постанову було ухвалено з третьої спроби. Спочатку її підтримало 222 депутати, потім – 218. Коли спікер Ради Андрій Парубій поставив запитання на голосування втретє, «за» проголосувало 239 депутатів за 226 необхідних.

Спікер назвав законопроект про перейменування питанням ментальної декупації і національної безпеки.

Документом запропоновано внести зміни в ч. 2 ст. 133 Конституції України – замість слова «Кіровоградська» написати «Кропивницька».

Обласний центр Кіровоград було перейменовано на Кропивницький 14 липня 2016 р. Перейменування відбуваються у межах декомунізації, яка почалася в Україні 2015 р.

Кіровоградську область було створено в 1939 р. (*Гордон (https://gordonua.com/ukr/news/politics/-rada-napravila-dokonstitutsijnogo-sudu-zakonoproekt-pro-perejmenuvannja-kirovogradskoj-oblasti-v-kropivnitskuju-520133.html).* – 2018. – 20.11).

Конституційний Суд України відмовився оцінювати мораторій на продаж землі стосовно того, чи відповідає він Основному закону. Засідання, на якому суд розглянув відповідне подання народних депутатів Верховної Ради,

відбулося 1 листопада. Про це повідомила прес-служба Конституційного суду України.

«Постановлено ухвалу Великої палати Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі», – йдеться у повідомленні.

Зазначено, що Велика палата суду розглядала питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за поданням 69 депутатів Верховної Ради. Народні обранці хотіли з'ясувати, чи відповідає Конституції України положення пунктів 14 та 15 розділу 10 «Перехідні положення» Земельного кодексу України». Саме в цих пунктах йдеться про заборону внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств, а також про заборону купівлі-продажу земельних ділянок.

Нагадаємо, що Верховна Рада 7 грудня 2017 р. прийняла в цілому законопроект №7350, який подовжує мораторій на продаж земель сільгосппризначення до 1 січня 2019 р. Група з 55 народних депутатів у лютому 2017 р. звернулася до Конституційного суду щодо питання скасування мораторію на продаж земель сільгосппризначення.

У лютому 2018 р. Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження про скасування мораторію.

ЄСПЛ наприкінці травня ухвалив рішення про те, що постійне продовження в Україні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення порушує права людини (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/sud-vidmovivsya-pereviryati-na-konstituciynist-moratoriy-na-prodazh-zemli-292844_.html)). – 2018. – 2.11).

Конституційний Суд України відмовив колишньому «прокурору» окупованого Криму, депутату Держдуми РФ Наталії Поклонській у відкритті провадження за її скаргою. Про це йдеться в ухвалі суду від 24 вересня.

Поклонська просила перевірити конституційність ч. 3 ст. 309 і ч. 4 ст. 399 Кримінального процесуального кодексу України.

Печерський райсуд Києва 20 вересня 2017 року дав дозвіл на заочне досудове

розслідування щодо Поклонської. Апеляційний суд Києва в лютому 2018 року відмовив Поклонській у відкритті апеляційного провадження, оскільки рішення Печерського суду не підлягає апеляційному оскарженню. Також 4 червня Верховний Суд України відмовив у відкритті касаційного провадження.

«Поклонська вважає, що внаслідок застосування ч. 3 ст. 309 і ч. 4 ст. 399 КПК в остаточному судовому рішенні у її справі порушено її конституційне право на судовий захист, засади рівності всіх учасників процесу перед законом і судом, забезпечення апеляційного перегляду справи, а також право на доступ до правосуддя», – ідеться в документі.

Суд заявив, що Поклонська як аргументацію неконституційності зазначених норм КПК наводила «власне розуміння норм в аспекті надання можливості кожній людині оскаржити в апеляційному суді будь-яке рішення», а також цитувала юридичні позиції КСУ, що, на думку суду, не є «обґрунтуванням неконституційності оспорюваних положень КПК».

«У конституційній скарзі фактично висловлено незгоду із законодавчим урегулюванням питань оскарження в апеляційному порядку окремих ухвал слідчого судді під час досудового розслідування», – ідеться в документі (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/crimea/-konstitutsijnij-sud-ukrajini-vidmoviv-poklonskoji-u-vidkritti-provadžhennja-za-jiji-skargoju-476276.html>)). – 2018. – 3.11).

Закон об образовании нарушает конституционное право национальных меньшинств в Украине получать образование на родном языке и является дискриминационным для национальных меньшинств. Кроме того, данный документ был принят с процедурными нарушениями. Об этом в комментарии телеканалу NewsOne заявил народный депутат Украины, представитель «Украинского выбора – Права народа» в «Оппозиционном блоке» Василий Немченко.

По словам народного избранника, он представляет интересы национальных меньшинств в Конституционном суде.

«Стоит вопрос не только о конституционности закона об образовании и его содержательном наполнении, но также о нарушении процедуры принятия данного документа. В первую очередь закон об образовании нарушает статьи 10, 11 и 53 Конституции Украины. Статья 7 упомянутого закона напрямую вводит в образовании институты, которые приводят к дискриминации проживающих в Украине миллионов граждан Украины. Они ограничивают возможность получать образование на родном языке. Согласно Конституции, представители нацменьшинств имеют право получать дошкольное, начальное

и среднее образование на родном языке. Но согласно принятому закону, нацменьшинства смогут получить образование на родном языке только в учреждениях дошкольного и – частично – начального образования», – подчеркнул В. Нимченко.

То, что государственным языком в Украине является украинский, закреплено в статье 10 Конституции, и никому даже в голову не придет это оспаривать, подчеркнул нардеп (*Znaj.ua* (<https://znaj.ua/ru/politics/187143-zakon-ob-obrazovanii-prinyatyy-s-narusheniem-procedury-protivorechit-konstitucii-ukrainy-vasiliy-nimchenko>). – 2018. – 12.11).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Біщук, РоUkr: Чия Конституція краща?

Більшість лідерів «президентського рейтингу», окрім бажання зайняти пост очільника держави, сходяться ще й у наполегливому прагненні змінити Конституцію України. Однак час таких ініціатив, поспішність і настирливість їх «просування» ставлять під сумнів щирість намірів ініціаторів «конституційних перегонів».

Конституційна «сверблячка»

Літо й осінь 2018 року, окрім «параду висувань» кандидатів у Президенти, ознаменувалися цікавою особливістю, яка, схоже, стане одним із ключових елементів великої передвиборчої гонки. Навіть нефахівці розуміють, що з дотриманням Конституції в Україні – незалежно від того, хто при владі, – величезні проблеми. Відтак, зміна Основного закону чи його оптимізація під сучасні виклики й справді може стати відправною точкою (однак зовсім не панацеєю!) для вирішення багатьох базових проблем держави.

Слід згадати, що кожна зміна Конституції від часу її прийняття в 1996 році фіксувала певний консенсус політичних еліт. І навряд чи відображала настрої громадян країни, адже жодного разу з ними про це не радились.

У розпал Помаранчевої революції 2004 року зміни до Конституції стали наслідком

компромісу між чинною владою та її опонентами і перетворили Україну на парламентсько-президентську державу. Повноваження Президента були обмежені, тоді як парламенту й уряду – значно розширені. Це породило низку суперечностей і навіть конфліктів між різними гілками влади. Врешті в 2010 році Віктор Янукович через Конституційний Суд і ручну більшість у парламенті скасував зміни, повернувши собі розширені повноваження. 21 лютого 2014 року, після втечі Януковича, Верховна Рада України прийняла закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», відновивши дію Конституції зразка 2004 року.

Жодна з цих змін не вплинула позитивно ні на виконання Конституції, ні на діяльність державної машини. Сьогодні ж протиріччя й конфлікти між різними гілками влади, громадянським суспільством та державним апаратом, корумпованість і невідповідність сучасним реаліям армії чиновників, зрештою, війна з Росією ще більше оголили проблеми, відповіддю на які й справді може бути зміна Конституції. Оскільки країна входить у період передвиборчих потрясінь, у багатьох політиків з'явилася спокуса використати ці протиріччя у передвиборчій кампанії. Адже

зміна Конституції – це проста відповідь для виборців, які здебільшого не хочуть слухати про довгострокові плани і програми економічного зростання на 2-3% ВВП на рік.

Косметичні пропозиції від Президента

У перший день нової сесії Верховної Ради Президент України вніс задалегідь анонсований проект змін до Конституції України.

Законопроект передбачає закріплення європейського та євроатлантичного курсу України в преамбулі Конституції та в статтях 85, 102 і 116, які визначають сферу відповідальності Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради. Серед змін – і заборона базування Чорноморського флоту Росії в Криму.

20 вересня 321 народний депутат, відповідно до процедури, скерували проект змін до Конституційного Суду. Якщо висновки суду будуть позитивними, обранці зможуть повернутися до розгляду змін до Конституції вже у наступному році.

Така ініціатива свідчить про те, що Банкова остаточно визначилася з іміджем Порошенка – кандидата у Президенти – та загальною стратегією кампанії. Чинний глава держави буде позиціонуватися як «найбільший та особистий ворог Кремля». Всі інші основні кандидати будуть означені або як «агенти Путіна», або як ті, у кого забракне сил, уміння чи інших якостей, щоб протистояти агресору. Відтак, голосування на виборах за іншого кандидата, окрім Порошенка, за такою логікою – опосередковане підігрування путінському режиму. Кампанія на протиставленні – єдиний вихід для кандидата з не найбільшою підтримкою та високим антирейтингом. Рекламні біг-борди про церкву, армію та мову, які з середини літа почали з'являтися по Україні, також дають змогу окреслити основні цільові групи, на які будуть скеровані меседжі кандидата. Це прозахідний, патріотично налаштований електорат Заходу і Центру України. При цьому така політика опосередковано мобілізує електорат найбільш бажаного для Порошенка опонента в імовірному другому турі – представника виборців південно-східного регіону – Вадима Рабіновича чи Юрія Бойка.

Крім цього, такий хід нав'язує всім іншим опонентам – у першу чергу Тимошенко та Гриценку – задалегідь не вигідну для обох потребу встрявати в дискусію про війну, армію та НАТО.

Водночас така ініціатива Президента доволі сумнівна з погляду ефективності і навряд чи реально наблизить Україну до європейської спільноти і НАТО. Адже набуття членства в обох інституціях – дуже віддалена перспектива, і залежить вона зовсім не від політичних декларацій. Крім того, як справедливо зауважив філософ Сергій Дацюк, такі зміни до Конституції суттєво звужують стратегічні можливості України в довгостроковій перспективі, нівелюючи значення Основного закону країни.

Новий курс Тимошенко на кардинальні зміни

Якщо ініціативи Порошенка у найгіршому разі можуть виявитися просто неідеальними, то процес, який ініціювала Тимошенко, може призвести до драматичніших наслідків.

15 червня, під час Форуму «Новий курс України», ініціатором та модератором якого була Юлія Тимошенко, політик заявила про намір повністю переписати Конституцію, докорінно змінивши при цьому державний устрій країни.

Через місяць політик деталізувала: «Сьогодні команда з понад 60 експертів, конституціоналістів, політологів, політиків, які є частиною інтелекту нашої країни, вже працюють над текстом».

Хоча детальних змін до Конституції від Тимошенко (втім, як і переліку експертів, які над ними працюють) немає, уже відомо, що, відповідно до цих планів, Україна має стати унітарною республікою з парламентською формою правління «канцлерського типу». Також планується ввести пропорційну виборчу систему за відкритими регіональними списками у два тури. Це дасть змогу партії-переможниці самостійно формувати уряд, отримавши після виборів просту більшість у парламенті. Тобто партія, що займає перше місце на виборах, отримує 226 голосів у парламенті. Натомість

опозиції буде надано можливість самостійно формувати керівництво комітетів і створювати тимчасові слідчі комісії з проблемних питань. Крім того, ініціатори нового суспільного договору та нової Конституції пропонують знизити прохідний бар'єр до парламенту до 2%.

Найбільшій критиці серед конституційних ініціатив Тимошенко зазнала пропозиція перенесення фактичного осердя влади у парламент. З огляду на значне зростання рейтингів таких реваншистських політичних сил, як «Опозиційний блок» Бойка-Ахметова та «За життя» Мураєва-Медведчука, новий парламент після 2019 року буде більш проросійським. І якщо внаслідок реформи імені Тимошенко він ще й отримає право формувати виконавчу владу, то загальний вектор розвитку країни може розвернутися на 180 градусів у бік Кремля.

Адепти швидких і рішучих змін суспільного порядку дуже спритно об'єднали опонентів під загальним ярликом «архаїзатори», що є банальною і не зовсім чесною підміною понять у навколонуковій дискусії про надзвичайно прагматичні речі.

Частина «політичних» (тобто розрахованих на широкі верстви населення, а не на інтелектуалів) аргументів апелюють до, на мою думку, суто стилістичного звороту про те, що, на відміну від конституцій США чи Франції, Конституція України була ухвалена Верховною Радою від імені народу, а не безпосередньо самим народом як суб'єктом. Адже стаття 5 Конституції чітко стверджує, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ».

Прикметно, що два найвідоміших учасники групи експертів із розробки нової конституції – Дацюк і Матвієнко – практично синхронно виступили з нищівною критикою ініціативи Банкової щодо внесення змін у Конституцію про ЄС та НАТО. І їхні зауваження (звичайно

ж, у кожного – з власними конотаціями та акцентами) надто вже перегукуються з подібними аргументами партійних спікерів «Батьківщини».

Потенційну небезпеку задумів Тимошенко дещо врівноважують закономірні сумніви у широті намірів кандидатки реалізувати ці плани. І справді, зважаючи на політичну біографію Юлії Тимошенко, складно припустити, що вона готова поділитися хоча б дешицею влади з будь-ким.

Водночас широкий суспільний дискурс навколо питань змін до Конституції дає можливість Тимошенко суттєво тиснути на новообраного Президента у разі програшу, а також – що важливіше! – дозволить ініціювати об'єднавчі процеси навколо своєї партії в парламенті-2019. Сьогодні ж широке суспільне обговорення ініціативи Тимошенко – це вивірений політтехнологічний хід, який дає їй шанс неабияк розширити електоральне поле. В умовах значного антирейтингу навіть 1-2% додаткових голосів від інтелектуалів, які повірять у наміри кандидатки, можуть стати вирішальними.

Натомість подібні ініціативи партії Ляшка чи кандидата в Президенти Сергія Тарути – це, швидше, данина політичній моді. Зміни до Конституції стають необхідним атрибутом президентської передвиборчої кампанії. І не можна сказати, що політизація справді важливого й необхідного процесу йде йому на користь. Адже наявність елементів змін до Конституції – навіть найправильніших і найадекватніших – у передвиборчій програмі кандидата автоматично скорочує довіру до такої ініціативи на користь прихильників інших кандидатів у президенти. Відповідно, зміни до Конституції для України, а не «під кандидата», стають ще менш імовірними, ніж до виборів (*PolUkr* (<http://www.polukr.net/uk/blog/2018/10/>). – 2018. – 29.10).

О. Зварич, Сьогодні: Судова реформа: що змінилося за два роки

Якщо ваш автомобіль «убив» свою ходову, скачучи дорогою, яку востаннє ремонтували ще за часів Брежнєва, ви можете не лютувати, дістаючи з кишені важко зароблені гроші, а впевнено йти до суду – подавати на структуру, яка відповідальна за цю ділянку дороги. Згідно з рішенням, ухваленим Верховним Судом навесні нинішнього року, збиток від пошкодження автівки через поганий стан доріг має відшкодувати структура, на балансі якої знаходиться розбита ділянка.

ДТП, які стаються саме через жадливий стан доріг, коли потерпають не лише машини, а й люди, – в Україні не рідкість. Зазвичай всі витрати після таких ДТП досі несли власники авто або страхові компанії, але не сам призвідник лиха.

Вище наведене рішення Верховного Суду – лише один приклад з низки так званих зразкових рішень ВС, які формують єдину судову практику. Це означає, що коли громадянин звернеться до свого районного суду з «типовою» проблемою, щодо якої вже було рішення ВС, то райсуд має винести такий самий вердикт. Тобто припинено свавілля, коли щодо однакових за суттю справ райсуд у Києві ухвалював одне рішення, в Охтирці – інше, а в Шепетівці – ще інше.

Новий Верховний Суд, відбір до якого у 2016 році супроводжувався гучними заявами та підозрами громадськості, працює вже майже рік і отримує схвальні оцінки у середовищі правників. Новий ВС – один з успішних, результатів судової реформи, запевняють фахівці.

Які ще зміни відбулися за два роки і на яких проблемних напрямках треба докласти зусиль для того, щоб реформа стала незворотною?

Зміна «правил гри»

Насамперед на законодавчому, конституційному рівні реформа зламала старий принцип узалежнення судової влади від політичних впливів. Власне, окремою гілкою влади судді й не були, оскільки досі їх призначали та звільняли за рішенням Президента і парламенту. Тепер це компетенція Вищої ради

правосуддя, з 21 членів якої 10 (у дореформенні часи – трьох) обирають на з'їзді суддів.

Важливим сигналом змін стало те, що служителів Феміди, на відміну від депутатів, позбавили недоторканності, залишивши тільки функціональний імунітет. Суддівський корпус перестав бути такою собі втаємниченою «масонською ложею», про життя та процеси всередині якої суспільство мало що знало. Життя суддів стало найбільш відкритим для громадськості порівняно з рештою службовців, роботу яких оплачує держава. Вони проходять відкриті конкурси, співбесіди з кандидатами транслюють у режимі онлайн, судді декларують не лише своє майно, а й своєї родини, складають декларації родинних зв'язків, повне досє кожного судді будь-який громадянин може просто знайти в інтернеті. Якщо у попередні десятиліття законодавець «балував» суддів можливістю надавати часткове декларування і не запроваджував відповідальності за неправильно внесені дані щодо майна, то сьогодні служителя Феміди, який не зможе підтвердити легальність походження своїх статків, просто звільнять.

Донедавна «власники мантий» розуміли свою безкарність, та й притягнути їх до відповідальності навіть за явного правопорушення було не так і просто. Тепер критерії дисциплінарної відповідальності досить чіткі, і якщо в епоху Януковича про покарання судді громада чула вряди-годи, то нині це не таке рідкісне явище. Так, за даними секретаріату Вищої Ради правосуддя, у 2017 році було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 96 суддів, а 172 – звільнено за вчинення істотного дисциплінарного порушення, серед них – і фігурантів тих резонансних історій, коли служителі Феміди скоювали ДТП, будучи напідпитку.

Нове законодавство

В Україні вже були спроби реформувати судову систему, проте вони обмежувалися прийняттям нового закону про судоустрій та

статус суддів, тобто всі реформації залишалися на нормативному рівні, нагадує Наталія Кузнецова, академік Академії правових наук України, яка є також членом Ради з питань судової реформи. «Нинішня реформа є системною, – переконує авторитетна науковець, – і не обмежується змінами виключно судового законодавства, але й охоплює суміжні сфери – адвокатуру, юридичну освіту».

З пакету із 10 законів, які закладають фундамент судової реформи, упродовж двох років парламент не ухвалив лише два – про адвокатуру та правничу освіту. Решта 8 уже діють: передовсім внесено зміни до Конституції, прийнято закони «Про судоустрій та статус суддів», про Конституційний та Антикорупційний суд, три базові кодекси (Господарський процесуальний, Цивільний процесуальний та Кодекс адміністративного судочинства) та ін.

Після Революції гідності суспільство жадало швидких змін, проте така сама рвуність та однаковість не спостерігалася серед політичних еліт. Подеколи здавалося, що прийняття окремих законів з пакету судової реформи парламентарі свідомо затягують. Наприклад, під час розгляду нової редакції закону «Про Конституційний Суд України», коли знадобилось декілька голосувань, пригадує депутат Верховної Ради Сергій Алексєєв, чи при внесенні змін до процесуальних кодексів, коли на друге читання виносили правки щодо ком та граматичних неточностей. «Не пам'ятаю інший законопроект, – говорить парламентарій, – який би Рада розглядала протягом місяця на кожному пленарному засіданні».

Та в будь-якому разі реформі було задано високий темп. Занадто високий, вважають фахівці.

«Підготовка нових редакцій процесуальних кодексів відбувалася в умовах темпорального цейтноту, тож викликає претензії правників щодо їх якості, – зазначає Наталя Кузнецова. – Проте з цього приводу скажу так: щоб автомобіль почав рухатися, слід включити двигун. Тобто слід ввести в обіг процесуальні новації і під час їх адаптації, за необхідності, вносити корективи».

Європейські експерти, які уважно стежать за змінами в царині правосуддя, вказують на помітний успіх України на цьому шляху

«Обсяг реформи секторі правосуддя за останні роки вражає, включно з перезавантаженням судової влади, реформою Міністерства юстиції, покращенням процесуального законодавства», – оцінює Довідас Віткасукас, керівник Проекту ЄС «Підтримка реформ юстиції в Україні». І зазначає, що в його рідній країні – Литві – аналогічну реформу проводили 5 років.

Нові інститути

На сьогодні вже є успішні кейси, що можуть свідчити про результативність реформи, насамперед це новий Верховний Суд. Ця інституція, яка діє вже майже рік, не викликає претензій у громадськості та професійного середовища. За словами Сергія Козьякова, голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів, «у ВС не чути навіть запаху корупції».

На етапі конкурсного добору і в колах юристів, і тим більше у громадськості були серйозні сумніви, чи вдасться його провести об'єктивно

«До честі ВККС та інших органів та фахівців, які брали участь у цьому безпрецедентному марафоні, суспільство вперше отримало можливість спостерігати за процесом співбесід із кандидатами на посаду судді Верховного Суду. Не скажу, що я цілком підтримую такий надзвичайний рівень транспарентності, але це безумовно свідчить про відкритість і прозорість процесу», – стверджує Наталя Кузнецова.

Суспільство жадало очищення та оновлення системи, хотіло бачити нові обличчя. Тож під час конкурсу до ВС уперше в Україні претендентами на мантию могли стати адвокати та науковці. Відтак, вони склали майже 25% складу нового Верховного Суду.

«Це фахівці, котрі хоч і не мали суддівського досвіду, однак не знаходилися під тиском негативу, який і обумовив необхідність докорінної перебудови судової системи. Уже є позитивні відгуки, зокрема, і від «кар'єрних» суддів щодо участі новобраних суддів у процесі вирішення справ», – говорить Наталя Кузнецова.

Реформу не випадково почали згори «піраміди», тобто з судів вищої інстанції, в цю тактику була покладена ідея, що зміна методів та стилю роботи, професійний рівень ВС зададуть тон колегам у судах нижніх інстанцій по всій країні.

Справді, сьогодні рішення Верховного Суду впливають на всю систему, зокрема, що важливо, запроваджують єдину судову практику.

«Якщо позивач звертається з проблемою, щодо якої ВС уже виносив рішення, то суд нижчої інстанції мусить ухвалити аналогічне рішення. Тобто ВС поклав край дотеперішній хаотичній і корупційно загрозливій практиці, коли різні районні суди ухвалювали різні рішення щодо однакових справ», – говорить Валентина Данішевська, голова Верховного Суду. До речі, за всі роки незалежності вона є першою жінкою на цій посаді.

У цьому контексті можна перелічити десятки рішень ВС щодо типових справ, які допомагають відстоювати інтереси тисяч звичайних українців. Окрім згаданого на початку рішення про відповідальність власників доріг, у суспільстві схвально сприйняли рішення ВС про обов'язкові виплати при народженні дитини переселенцям з окупованих територій, навіть якщо батьки звернулися до держави по таку соціальну допомогу через кілька років після появи дитини на світ. Або одне з останніх рішень, ухвалене Верховним Судом у вересні 2018 р., про право громадянина отримати паспорт-«книжечку» старого зразка, якщо з релігійних чи якихось інших міркувань цей громадянин не бажає мати сучасну «цифрову» ідентифікаційну посвідку особи.

Фахівці відзначили, що Верховний Суд запровадив нові підходи навіть до оформлення рішень – «тепер вони написані зрозумілою кожному «людською», а не канцелярською мовою», зауважує Сергій Козьяков.

«Верховний Суд шукає будь-які можливості для роз'яснення колегам першої та апеляційної інстанцій своїх рішень, – коментує Валентина Данішевська. – Адже важливо, щоб судові рішення, що ґрунтуються на правових позиціях Верховного Суду, були переконливими та

сприймалися суспільством. Тож судді повинні викладати рішення зрозумілою мовою та максимально пояснювати їх».

Цілковито новою інституцією, появу якої узаконила реформа, стане Вищий антикорупційний суд, до якого вже прикута увага всієї країни. На 12 листопада ВККС призначила анонімне тестування претендентів, за два дні потому – виконання кандидатами практичного завдання.

«На прикладі формування Антикорупційного суду можна було спостерігати загальну схильність до зневіри та «зради». Спочатку ледь не в один голос говорили, що парламент ніколи не схвалить необхідні для створення Антикорупційного суду закони, потім – що вони не відповідатимуть вимогам міжнародних партнерів. Коли ми, народні депутати, їх ухвалили, почали лунати припущення, що ніхто не захоче працювати в цьому суді і конкурс буде зірвано через брак кандидатів. Тим часом реальність виявилася інакшою: конкурс чималий. Можливо, 10 осіб на місце, це навіть більше, ніж було під час конкурсу до Верховного Суду». – розмірковує Сергій Алексєєв.

Людський фактор. Оновлення і очищення

Проте звичайний громадянин звертається насамперед не до Верховного, а до свого районного суду, а там наразі зміни тільки починаються.

Згадаймо, що в 2014 році в Україні було понад 8 тисяч суддів. Одразу після Революції гідності для вирішення проблемного питання «Як очистити систему від корупціонерів та негідників?» знайшовся простий «народний» рецепт – «звільнити всіх і завести чи вивчити нових». Здавалося б, мода на такі «народні методи» лікування хвороби швидко минула, проте нещодавно цю тезу оновив в інформаційному просторі популярний співак Святослав Вакарчук. Можливо, його надихнув досвід Казахстану – країни, яка нещодавно «імплантувала» іноземних фахівців: на окремій території застосовується виключно англійське право і спори вирішують судді-англійці.

«Ставлення колег з Казахстану до цього експерименту вкрай негативне, – коментує

Наталія Кузнецова. – На мій погляд, сумнівно, що цей експеримент сприятиме збільшенню іноземних інвестицій, але вплив на розвиток національної правової системи, на її авторитет навряд чи буде позитивним».

Українська судова реформа не попрямувала шляхом Казахстану. Завдяки новій прозорій системі кваліфікаційного оцінювання у 2016 році з посад добровільно пішли понад півтори тисячі «старих» суддів, тобто майже чверть суддівського корпусу. Можна впевнено припустити, що більшість з них – саме для того, щоб приховати наслідки діяльності своїх вправних липких рук. Тобто відбулося певною мірою самоочищення системи. Окрім того, іспити, які проводить ВККС, вимили з крісел сотні суддів, котрі не змогли підтвердити свою профпридатність.

Жорстка багаторівнева система кваліфікаційного оцінювання, яку можна порівняти з переатестацією для представників інших професій і яка досі фактично не проводилася в країні, зіграла санаційну роль, струсила пил з залежалих мантії.

«Іспити викликали величезне емоційне напруження в наших колективах, проте потім ми, сміючись, говорили, що це була нагода стільки всього повторити і вивчити практику Європейського суду з прав людини», – зізнається молода суддя господарського суду Одеської області Юлія Бездоля.

Закон України, яким запроваджено застосування при розгляді справ Європейської Конвенції та практики ЄСПЛ, датується ще 1997 роком, проте довгий час ці норми не знаходили широкого втілення у суддівській практиці, і тільки в останні роки, за словами Юлії Бездоля, їх почали активно застосовувати як джерело права.

На даний момент ВККС проводить одразу вісім конкурсів (зокрема, триває конкурс до Вищого суду з питань інтелектуальної власності; розпочато добір кандидатів до Антикорупційного суду), тому процедура «переатестації» суддів першої інстанції розтягнулася в часі. Що цілком зрозуміло, адже кваліфікаційне оцінювання мають пройти всі без винятку 3200 суддів країни. За словами Сергія

Козьякова, всеукраїнська «переатестація» має завершитися наступного року.

Кадровий голод

Через те, що багато «старих» суддів було дискваліфіковано, ще більше – пішли з посад, щоб уникнути декларування своїх статків вельми сумнівного походження, а значна частина наразі не пройшла кваліфікаційного оцінювання, система відчуває гострий кадровий голод. Так, після реформи в Україні має бути 5600 суддів, на сьогодні вільними залишаються 2400 вакансій, тобто бракує приблизно 40%.

Судді, які пройшли іспити на підтвердження кваліфікації, особливо в регіонах, приймають на себе велетенське навантаження, працюючи буквально «за себе і за того хлопця». Візьмімо до прикладу Господарський суд Одещини, де із 35 штатних одиниць лише 21 суддя має повноваження здійснювати правосуддя. А в районних судах області ситуація ще важча, свідчить пані Бездоля.

І тут українцям треба зрозуміти, що якщо ми прагнемо очищення суддівського корпусу, але не хочемо експериментів на кшталт казахського, що до болю нагадує не дуже вдалу історію з грузинськими реформаторами, то слід запастися терпінням і почекаати. Чекаати доведеться років зо два. Так порахували у ВККС, виходячи з терміну, який іде на підготовку судді (в Україні це 18 місяців) та кількості осіб, яких держава може підготувати за такий час (приблизно 600 правників).

Суспільство надто повільно відчуває зміни у системі – як засвідчують експерти Програми USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя», за останні 2 роки довіра громадян до судів зросла з 5% до 12%. На думку спецпредставника генсека Ради Європи Режі Брійя, якого під час його візиту до Києва влітку 2018 року попросили прокоментувати ці соціологічні заміри, «це цілком природний процес, адже немає швидкісного ліфту до кардинальних змін у правовій системі, процес реформи є довготривалим, і результат відчутний не одразу». Тим більше, зауважив європейський чиновник, якщо йдеться про таку спеціальну і складну реформу. Як свідчать

результати опитувань, які в 2018 році провела згадана Програма USAID, лише 5% громадян можуть об'єктивно коментувати результати змін у судовій владі, оскільки протягом останніх 24 місяців були учасниками судових проваджень.

«Враховуючи те, що за роки незалежності серйозних змін у системі правосуддя не було і ми користувалися ще радянською моделлю, яку отримали у спадок, сподіватися на швидкі кардинальні зміни дещо наївно», – резюмує Сергій Алексєєв.

Завдання на завтра

«Планка» змін не повинна падати, застерігає європейський експерт Довідас Віткаускас. І звертає увагу на ті аспекти реформи, які в тіні помітних успіхів залишилися недопрацьованими.

«Великий плюс можна поставити за кардинально змінений підхід до відбору суддів, рівню прозорості якого можуть позаздрити й окремі давні європейські демократії, – каже пан Віткаускас. – Водночас великий мінус – те, що забуксувала реформа виконання судових рішень, держструктури не дозволяють працювати приватним судовим виконавцям, а це підняло б рівень доброчесності в українському бізнесі та суспільстві».

Відомо, що дуже часто рішення, винесені судами, залишаються не виконаними, і це суттєво розмиває уявлення про справедливість та подеколи зводить нанівець саму працю суддів.

Одне з нагальних ключових завдань, на думку європейського експерта, – допомогти Вищій раді правосуддя стати лідером у досить складній і громіздкій системі судового управління, встановлювати цілі і перевіряти завдяки напрацьованій системі оцінок, як ці цілі досягаються і на системному рівні, й на індивідуальному суддівському

«Наразі в Україні дискусії часто спиняються на тому, хто і як має чи може стати суддею, – зазначає Довідас Віткаускас. – Проте значиме важливе питання – як підвищувати ефективність та відповідальність суддів після призначення – стоїть не в центрі цих обговорень».

«На часі – поступове впровадження й розширення застосування інституту суду присяжних. Паралельно необхідно працювати над розширенням способів альтернативного врегулювання спорів, щоб розвантажити суди від незначних справ. – нагадує депутат Алексєєв. – Кожен з цих напрямків реформи є по-своєму важливим».

Голова ВККС Сергій Козьяков нагадує, зокрема, і про нагальну потребу законодавчого унормування професійної діяльності адвокатів. «Необхідно, щоб якісно працювали всі складові правової системи – не тільки суди. Ми можемо скільки завгодно захоплюватися про роботу судів у Норвегії чи, скажімо, Великій Британії, та при цьому маємо визнати, що там не лише судді, але і прокуратура та адвокатура «круті», – заявляє Сергій Козьяков.

Перенесення судових засідань через те, що не з'явився один з ключових учасників процесу, стало в Україні ганебною буденністю. Пан Козьяков наводить статистику за перше півріччя 2018 року: 2112 разів засідання були перенесені через неявку прокурорів, 8290 – через неявку захисників. Суддівський корпус дуже змінився, час змінюватися й адвокатурі, певен пан Козьяков, якого донедавна знали як відомого адвоката.

Зміни у судові системі значні, однак вони ще не стали незворотними, і, на думку незалежних експертів, політична турбулентність, якою завжди супроводжується виборчий процес, може завадити поступу реформи

«Вибори можуть мати великий вплив на перспективи судової реформи як такої, – вважає експерт Антикорупційної групи РПР, керівник проектів та юридичний радник Transparency International Максим Костецький. – Вже зараз деякі кандидати у Президенти заявляють, що у разі обрання будуть перезапускати судову реформу чи якимось чином її видозмінювати. Тому багато залежатиме від того, хто саме стане Президентом України навесні 2019 року, а також чи буде у Президента парламентська більшість, яка його підтримуватиме» (*Сьогодні* (<https://ukr.segodnya.ua/ukraine/sudebnaya-reforma-hto-izmenilos-za-dva-goda-1183382.html>). – 2018. – 27.10).

Р. Романюк, Судебно-юридическая газета.Блог: Скасування норм про підвищення зарплат суддям – може поставити під загрозу ефективність судової реформи

Хочу висловити своє розчарування з приводу законодавчих ініціатив, спрямованих на скасування норм про підвищення окладів суддям першої, апеляційної інстанції та суддям новостворених вищих спеціалізованих судів.

Сьогодні на розгляді парламенту таких ініціатив дві. Законопроектом про державний бюджет пропонується зупинити дію норми про підвищення зарплати суддям у 2019 році. А урядовим законопроектом пропонується взагалі виключити положення про підвищення окладів в тексті закону про судоустрій і статус суддів.

При всій моїй повазі до авторів цих законопроектів, я вважаю, що ці норми є передчасними.

Ми з такими зусиллями проводимо судову реформу, маємо такі очікування на роботу оновленої та ефективної судової системи, що просто не можемо собі дозволити зійти з цього шляху і прийняти ці зміни.

Реальне забезпечення потреб судової влади є запорукою її ефективності та незалежності. Тому, вимагаючи високий рівень здійснення правосуддя, слід, перш за все, спочатку забезпечити фінансові гарантії незалежності судової системи.

Робота судді, в руках якого людські долі, має бути оплачена на належному рівні.

При всій моїй повазі до представників правничої професії, не може рядовий юрист банку або іншої приватної компанії отримувати

заробітну плату, більшу, ніж розмір суддівської винагороди!

Парламентом було прийнято зміни до Конституції України. Змінено базові положення про судоустрій та статус суддів, передбачено щорічне зростання суддівської винагороди.

І я вважаю, що зараз не слід відступати від уже прийнятих норм. Потрібно шукати вихід із ситуації, обговорювати проблемні питання та знаходити компроміс.

Судова реформа, на яку ми всі маємо такі високі надії, відбудеться виключно за умови її комплексності. І якщо ми накладаємо на суддів додаткові обов'язки у вигляді високого навантаження, проходження додаткових перевірок, оцінювання, посилюємо заходи дисциплінарної відповідальності, так давайте дотримуватись і інших положень реформи. Давайте реально забезпечувати гарантії суддівської незалежності! І тільки тоді ми зможемо розраховувати на те, що найкращі суддівські кадри будуть залишатись в системі, а не шукати іншої більш високооплачуваної роботи.

Сподіваюся, Парламент, спільно з Урядом зможе все ж таки знайти правильне рішення і врахувати необхідність реального забезпечення гарантій незалежності суддів! *(Судебно-юридическая газета.Блог (<https://sud.ua/ru/news/blog/129212-roman-romanyuk-skasuvannya-norm-pro-pidvischennya-zarplat-suddyam-mozhe-postaviti-pid-zagrozu-efektivnist-sudovoyi-reformi>). – 2018. – 21.11).*

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Необхідний системний підхід до оновлення плану дій щодо реалізації стратегій регіонального розвитку. Як передає Цензор.НЕТ про це Прем'єр-міністр України В. Гройсман сказав у ході засідання Ради регіонального розвитку.

«У 2014-2015 рр. ми створили всю законодавчу базу для створення регіональних стратегій, стратегій регіонального розвитку. Але якщо ми їх проаналізуємо, то ми побачимо, що ті витрати, у більшості випадків, витрати, які мають бути спрямовані на реалізацію стратегії, на жаль, спрямовуються на інші цілі. Стратегії залишаються просто лежати на папері, але в них є дуже чіткі визначення тих завдань, які стоять перед громадами. Тому питання оновлення стратегій має дуже важливе значення», – сказав В.Гройсман під час засідання Ради регіонального розвитку.

Він наголосив, що необхідно підійти системно до оновлення плану дій з реалізації стратегій, який спиратиметься на власний досвід.

«Безумовно, ми не зможемо уникнути змін до Конституції України, оскільки ми маємо закріпити в Основному законі повсюдність місцевого самоврядування, ми маємо забезпечити розподіл влади з області на рівень громади за принципом субсидіарності. І якщо хочете, то зміни до Конституції – це і є захист реформи на майбутні десятиліття, а можливо, й віки», – додав В. Гройсман (*Цензор. НЕТ* (<https://ua.censor.net.ua/v3096389>)). – 2018. – 12.11).

Прем'єр-міністр України В. Гройсман заявив, що реформу децентралізації хочуть зупинити «шляхом брудних і підкилимних ігрищ».

Про це повідомляє прес-служба Кабміну.

Однак, за словами В. Гройсмана, він не дасть зупинити реформу.

«І я не дам цього зробити. Децентралізація – це ключова реформа для згуртування України. Я далі буду забезпечувати лідерство в цій реформі», – сказав він.

Глава уряду зазначив, що децентралізація дала людям поштовх для змін і в об'єднаних

громадах будують дороги, садки, школи, модернізується теплопостачання (*Сьогодні* (<https://ukr.segodnya.ua/politics/groysman-decentralizaciyu-hotyat-ostanovit-putem-gryaznyh-i-podkovernih-igrishch--1187510.html>)). – 2018. – 10.11).

Верховна Рада не підтримала направлення до Конституційного суду законопроект про перейменування Дніпропетровської області на Січеславську. За відповідне рішення проголосували лише 206 депутатів при 226 мінімально необхідних голосах.

Законопроект №8329 передбачає внесення змін до ст. 133 Основного Закону у зв'язку з перейменуванням Дніпропетровської області в рамках декомунізації (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/rada-ne-zmogla-zapustiti-konstituciyniy-proces-pereyrenuvannya-dnipropetrovskoyi-oblasti-294653_.html)). 2018. – 20.11).

Міністр юстиції України П. Петренко впевнений, що український парламент зможе ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду (МКС) до середини 2019 р., як того вимагає Конституція України.

Відповідаючи у п'ятницю на запитання про можливість ратифікації Україною Римського статуту, глава Мін'юсту сказав: «Насправді це не є заявою наших європейських партнерів, вимогою чи бажанням, це є частиною нашої Конституції, в якій міститься положення, що Україна ратифікує Римський статут до середини 2019 року».

П. Петренко наголосив: «Переконаний, що український парламент дотримається Конституції та ухвалить відповідні ратифікаційні рішення».

Раніше у п'ятницю глава представництва Євросоюзу в Україні Х'юг Мінгареллі закликав Україну розпочати визнання юрисдикції МКС у 2019 році: «Ми закликаємо до якнайшвидшого прогресу в підготовці ратифікації Римського статуту МКС і внесення змін до судової

системи, які для цього потрібні... Якщо ми не зробимо цього в 2019 р., потім буде пізно. Тому будьмо дуже обережні і зробимо це наступного року».

Х.Мінгареллі нагадав, що Україна раніше вже передала до МКС документи щодо тих злочинів, які були скоєні на її території.

«Тепер ратифікація стане логічним наступним кроком», – додав дипломат.

Він пояснив необхідність найближчим часом ратифікувати Римський статут тим, що злочини, які скоюють на території України у зв'язку війною, є юрисдикцією МКС. Водночас дипломат додав, що зобов'язання ратифікувати статут закріплене в угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Згідно з Конституцією України в редакції від 2016 р., яку затвердили у рамках реформи правосуддя, Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом. Ця норма набуває чинності 30 червня 2019 р. (**Цензор. НЕТ** (<https://ua.censor.net.ua/n3097324>). – 2018. – 16.11).

Нова Конституція збереже Україну унітарною, не допустить особливого статусу Донецької та Луганської областей і стане частиною шляху до миру. Про це лідер «Батьківщини», кандидат у президенти Юлія Тимошенко заявила під час Національного форуму «Нова стратегія миру та безпеки», який сьогодні проходить у Києві 30 жовтня, передає РБК-Україна з посиланням на прес-службу політсили.

«Жодної загальної амністії без розбору. Жодного особливого статусу ні для Донецької, ні для Луганської областей бути не може! Нам потрібна Нова Конституція, яка дасть повноваження та свободу всім громадам в Україні, але залишить нашу державу унітарною. Жодного федералізму не буде допущено, тому що це є шлях до нового сепаратизму», – наголосила вона.

Лідер «Батьківщини» нагадала, що її фракція була проти такого «специфічного шляху досягнення миру, як Закон України про особливий статус Донецької та Луганської областей».

«Наша команда не голосувала за це у Верховній Раді. Бо це і є реальне замороження конфлікту, це і є часткова відмова від нашої території та збереження впливу країни-агресора на нашій землі», – пояснила політик.

На переконання Тимошенко, Україні потрібна інша стратегія миру, головна ідея якої – «ув'язка безпеки і розвитку».

«Я запропоную президентську ініціативу з безпеки та розвитку Донбасу для створення десятків тисяч робочих місць, модернізації економіки, для відбудови житла та цивільної інфраструктури. Буде створений Міжнародний фонд відновлення та розвитку Донбасу», – підсумувала лідер партії (**РБК-Україна** (<https://www.rbc.ua/ukr/news/kazhdyy-den-avariynaya-sluzhba-zaporozhgaza-1540901913.html>). – 2018. – 30.10).

Колишній суддя Конституційного суду України В. Шишкін, який у 2008-2009 рр. розглядав подання президента В. Ющенка щодо мораторію на продаж землі, вважає, що наразі його скасовувати так само не можна. Про це він розповів у інтерв'ю для AgroPolit.com.

В. Шишкін переконаний, що Конституційний Суд не може зняти мораторій, бо це політичне рішення. Аналізувати політичне рішення він не може. Тому і знімати мораторій – не функція КСУ.

«Суд може дати трактування, що таке земля як національне багатство, або як об'єкт власності всього українського народу. Саме це я й намагався зробити 2009 р., але справу закрили в провадженні, коли побачили, що для окремих персон висновок був неприйнятним – не можна знімати мораторій», – зазначив колишній суддя.

Він додав, що у 2006 р., В. Ющенко не зробив певних кроків як гарант конституційних прав всіх українців, щоб вирішити питання земельної реформи комплексно.

«Мораторій на с/г землю сьогодні має захисну форму для української землі. Мораторій служить страховкою від «розбазарювання» земель на користь якоїсь окремої групи, бо сьогодні в Україні відсутнє комплексне законодавство й підхід до питань землі...», – говорить В. Шишкін (**Kurkul.com** (<https://kurkul.com/news/13517-konstitutsiynyi-sud-ne-moje-znyati-zemelnyy-moratoriy-cherez-politiku>). – 2018. – 29.10).

Вища кваліфікаційна комісія суддів України нарешті призначила членів Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) для участі у відборі суддів Антикорупційного суду. Створення цього органу – результат тривалої боротьби. Саме через небажання допускати незалежних міжнародних експертів до обрання антикорупційних суддів президент України та пов'язані з ним політики два роки всіма можливими способами блокували закон про створення цього суду.

За її словами, закон прийняли лише влітку ц. р., коли невиконання вимоги МВФ щодо ролі міжнародних експертів коштувало було б українцям дефолту.

«Цим законом ми здобули перемогу, яка здавалася неможливою, – Громадській раді міжнародних експертів надано право фактично ветоувати недобросовісних кандидатів у Антикорупційний суд, – відзначає експерт. – На ГРМЕ покладається надія на створення незалежного антикорупційного суду, а значить, на справедливих вироків у справах топ-корупції» (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/vkks-priznachila-chleniv-grme-dlya-vidboru-suddiv-antikorupciynogo-sudu-293625_.html). – 2018. – 10.11).

За останній рік довіра громадян України до судів завдяки судовій реформі зросла до 20%. Про таке свідчать результати Всеукраїнського опитування громадян щодо незалежності та підзвітності судової влади та сприйняття судової реформи. Провела опитування компанія Gfk Ukraine за ініціативою USAID у вересні цього року.

Згідно з отриманими результатами, за 2018 рік рівень довіри суспільства до судів зріс на 6%, порівняно з 12% довіри, зафіксованими торік. При цьому, 2015-го року цей показник становив 5%. Таким чином, у 2018 році довіра населення до судів завдяки проведенню реформи збільшилася в чотири рази.

За словами експерта програми USAID Томаса Вертелецького, помітна позитивна динаміка підвищення довіри українців до судової системи, адже станом на 2015 р. вона була критично низькою – 5%.

Крім того, за результатами соціопитування, сьогодні рівень довіри українців до судів більший, ніж до Верховної Ради (11%), політичних партій (13%), Кабінету Міністрів (13%), Президента (15%), а також Національного агентства з питань запобігання корупції (15%).

Загалом 34% українців сподіваються, що завдяки судовій реформі покращиться ситуація в країні в цілому. В опитуванні взяли участь майже 2,5 тисяч українців у всіх регіонах України, окрім Криму та ОРДЛО. Дослідження проводили з 12 вересня по 1 жовтня 2018 р. (*5 канал* (<https://www.5.ua/suspilstvo/sudova-reforma-u-dii-dovira-ukraintsiv-do-sudiv-zrosla-u-chotyry-razy-opytuvannia-180083.html>). – 2018. – 26.10).

Близько 70% юристів позитивно оцінюють вплив судової реформи на незалежність судів, стабільність судової системи України та підвищення рівня довіри громадян до судової влади. Про це свідчать результати експертного опитування, проведеного у вересні 2018 року компанією Gfk Ukraine за ініціативою програми USAID «Реформування сектору юстиції» Нове правосуддя».

Серед факторів, які позитивно впливають на незалежність і стабільність судової системи, респонденти визначили:

- конкурсний відбір до Верховного суду (78%);
- впровадження первинного кваліфікаційного оцінювання суддів (76%);
- впровадження регулярного кваліфікаційного оцінювання (76%);
- звуження обсягу суддівської недоторканності до функціональної (68%);
- скасування повноважень президента України щодо надання згоди на затримання судді (60%);
- надання можливості претендувати на посаду судді Верховного та Вищого антикорупційного судів адвокатам (78%) і вченим (52%).

Також більшість опитаних законодавців (61%) називають виправданим залучення представників міжнародної спільноти до конкурсного відбору до Антикорупційного суду.

А ось із тим, що створюваний Антикорупційний суд сприятиме боротьбі з корупцією в усіх гілках влади, погодилися менше половини (42%) респондентів. Дещо більше правознавців – 49% – упевнені в тому, що в цілому судова система здатна стати основою для подолання корупції в усіх гілках влади.

Опитуванням в рамках Програми реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» USAID були охоплені адвокати і прокурори, які є учасниками судових проваджень, але не є працівниками судової системи, а також представниками установ судової експертизи, слідчими МВС та інших органів.

Опитування проводилися у вересні 2018 року шляхом персональних інтерв'ю 400 осіб в містах України з населенням в понад 50 тисяч. Дослідження проводили по всій території України, за винятком Криму і неконтрольованих урядом територій (*Сьогодні* (<https://ukr.segodnya.ua/politics/opros-pokazal-kak-yuristy-otnosyatsya-k-sudebnoy-reforme-v-ukraine-1183228.html>). – 2018. – 26.10).

Європейський Союз презентував звіт щодо перебігу реалізації судової реформи в Україні. У звіті, зокрема, проаналізували процедуру відбору суддів до нових інституцій та рекомендації щодо їх покращення.

«Прохід у нові суди поганого кандидата – це не провал реформи загалом. Я розумію, що громадськість в своїй уяві має ідеального кандидата і хоче його обрати. Але це неможливо», – наголосив президент Європейської комісії з питань ефективності правосуддя Ради Європи Георг Става під час презентації звіту.

Також він зазначив, що Україна має забезпечити натомість ефективний контроль за діяльністю суддів та відповідальність за їхні рішення. На його думку, процедура відбору суддів відкрита та ефективна.

У звіті Євросоюзу також йдеться про те, що в Україні нині існують дуже складні практики відбору суддів. Вони включають професійні тестування, аналіз психофізичних особливостей, співбесіди та інше.

«Такої складної і водночас прозорої системи не існує ніде в Європі. Але є над чим працювати і що покращувати», – стверджує Георг Става (*Finance.ua* (<https://news.finance.ua/ua/news/-/439175/yes-otsinyv-sudovu-reformu-v-ukrayini>). – 2018. – 23.11).

Створення Антикорупційного суду не стане панацеєю і не призведе до зменшення рівня корупції в Україні, адже він підпорядковується Верховному суду.

Про це у розмовній студії “Правди. Розслідування” заявила доцент кафедри соціального права ЛНУ ім. Івана Франка О. Жолнович.

“Верховний суд існував, існує і буде існувати. І до нього теж був відбір. Тому я не розумію, для чого було виводити перших дві інстанції на рівень окремого суду. Хочу також звернути увагу на нелогічність навіть тих же двох палат в одному судовому органі, де, очевидно, ці колеги будуть співпрацювати...”, – зазначила вона.

Ще однією проблемою, яка може виникнути, є потенційна незавантаженість судів. А, відтак, певні люди просто отримуватимуть зарплату, нічого при цьому не роблячи.

Зрештою, за словами О. Жолнович, доцільність створювати таку інстанцію заперечує і європейський приклад: “Загалом таких судів у світі доволі мало, а в Європі усього чотири. Відтак, не можна сказати, що такі інстанції – це ефективний спосіб боротьби з корупцією” (*Вголос* (http://vgolos.com.ua/news/antykoruptsijnyj-sud-tse-ne-panatseya-pravda-rozsliduvannya_869645.html). – 2018. – 4.11).

Вирішальну роль в ефективності майбутнього Вищого антикорупційного суду України відіграватиме якість відбору суддів до ВАСУ. Одним із надійних запобіжників для цього є участь колегиї 6 міжнародних експертів. На цьому під час прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі наголосив Марк Л. Вулф, старший федеральний суддя США, голова неурядової організації Integrity Initiatives International, один із консультантів

щодо розробки законодавства про Вищий антикорупційний суд.

«Міжнародні експерти не зможуть безпосередньо обирати суддів, але вони, рішенням мінімум 3 із 6 членів, можуть попередити призначення на посаду судді людини із сумнівною доброчесністю чи сумнівною компетентністю. [...] Гадаю, їхня участь мінімізує ризики, що до цієї критично важливої антикорупційної інституції потраплять такі кандидати», – зазначив Марк Л. Вулф.

У рамках свого візиту до Києва пан Вулф зустрівся із членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів та надавав рекомендації щодо процедури відбору майбутніх членів ВАСУ. Серед них – надавати пріоритетну роль професійній компетентності кандидата, а не його досвіду. «Зараз створюється новий суд, і ви б дуже виграли від призначення на посади блискучих юристів, які раніше з тих чи інших причин не були суддями. [...] У США це поширена практика – призначити юристів на посаду судді. Також я заохочую обирати відносно молодих людей, тому що старі звички змінити дуже важко, і якщо хтось звик працювати в умовах корумпованої системи, йому буде непросто почати працювати доброчесно», – зазначив він.

«Україна зараз у фокусі уваги всього світу як лабораторія методів ефективної боротьби з корупцією [...]. Успіх ВАСУ визначатиме, як світ буде сприймати Україну далі, та наскільки українські громадяни почнуть довіряти лідерам країни, що важливо для демократичної держави, для залучення інвестицій та економічного розвитку», – наголосив суддя.

Марк Л. Вулф розповів також, що продовжить просувати ідею створення Міжнародного антикорупційного суду, який би займався розслідуванням справ топ-посадовців з різних країн у випадках, коли судова система їхніх держав внаслідок корупції і підконтрольності не може забезпечити адекватного розслідування і притягнення до відповідальності. «Обурення громадян корупцією зараз є дестабілізуючим фактором у багатьох країнах, як і в Україні. Крім того, корупція створює виклики для

миру і стабільності у світі. Кошти, отримані корупційним шляхом, можуть витрачатися на фінансування терористичних організацій, таких як Боко Харам та ІДІЛ. [...] Корупцію вже не можна вважати «внутрішньою проблемою», це питання потребує дій на міжнародному рівні», – наголосив пан Вулф. Він додав, що вже сформувалася серйозна міжнародна коаліція на підтримку цієї ідеї і найближчими роками можна очікувати перших кроків для безпосереднього створення суду.

Є. Соболев, народний депутат України (фракція «Самопоміч»), член Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, зазначив, що доцільно було б створити спеціальну міжнародну місію для моніторингу процесу створення ВАСУ. «Дуже сподіваюся, що донори підтримають ідею створення міжнародної моніторингової місії для спостереження за створенням антикорупційного суду в Україні, щоб, як зазначив суддя Вулф, «лабораторія провідних ідей», якою сьогодні є Україна, дала світу результат, яким би світ міг скористатися разом з нами... Важливо, щоб ми не лише створили власний ефективний антикорупційний суд, але й допомогли світові створити міжнародну систему покарання за топ-корупцією», – зазначив Є. Соболев (*Український кризовий медіа центр* (<http://uacrisis.org/ua/69418-69418>). – 2018. – 1.11).

Перемовини між Громадською радою доброчесності та Вищою кваліфікаційною комісією суддів не дали результатів. Про це заявили члени ГРД під час брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі. З квітня по жовтень 2018 р. відбувався процес медіації між ГРД та ВККС для вирішення проблем співпраці. Всього було проведено 20 зустрічей. Предметом обговорень були: нереалістичний графік оцінювання суддів, непрозорість цього процесу, конфлікт інтересів членів Вищої кваліфікаційної комісії та незаконне внесення змін до регламенту її роботи. «Конфлікт інтересів та прозорість процедур ВККС відмовилася обговорювати взагалі. Протягом півроку ГРД намагалася напрацювати правила взаємодії

та комунікації з ВККС, аби внести зміни до регламентів обох органів та визначити критерії для визначення кваліфікації суддів. На жаль, нам не вдалося домовитися стосовно жодного з питань. Сьогодні ми вимушені констатувати відсутність результатів переговорів, які тривали півроку», – відзначила Г. Чижик, член Громадської ради доброчесності.

Члени ГРД підкреслили, що ВККС показала повне небажання співпрацювати з громадянським суспільством у форматі, визначеному законом про судоустрій і статус суддів. «Висновок один, цей формат має бути змінений у відповідності до Європейських практик, як наприклад в Литві, коли громадськість має не фейкове, а реальне представництво в органах, які здійснюють оцінювання в плані етики та доброчесності зазначених осіб», – додав Віталій Титич, член Громадської ради доброчесності.

Учасники брифінгу зауважили, що система формування ВККС та Вищої ради правосуддя потребує змін для успішного проведення судової реформи. «Судова реформа не відбулась, гроші з державного бюджету та гроші іноземних партнерів витрачені на вітер і хтось має за це відповідати. Очевидно ініціатор судової реформи – президент України та ВККС,

яка приймала рішення, які повністю провалили судову реформу. Тому головне завдання для громадськості і політиків – змінити систему формування ВККС і Вищої ради правосуддя. Тому що без зміни цих органів, і мова йде не лише про персоналії, а про те, як вони формуються, судова реформа не відбудеться», – підкреслила Н. Соколенко, член Громадської ради доброчесності.

За словами членів ГРД, за півроку більше 2000 суддів пройшли кваліфікаційне оцінювання. 100 з них (6%) визнані такими, що не можуть займати посаду судді. Справи щодо 15 суддів поставлені на паузу. ГРД склала 81 висновок щодо суддів, які на думку Громадської ради не є доброчесними та надала ВККС інформацію стосовно 67 суддів. Більшість з цих суддів пройшли оцінювання ВККС, частина чекає на остаточне рішення. «На сьогоднішній день ми можемо говорити, що успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання 43 судді Майдану. [...] Серед них є скандальні прізвища, які виносили вироки активістам Майдану», – зауважила Євгенія Моторевська, член Громадської ради доброчесності (*Український кризовий медіа центр* (<http://uacrisis.org/ua/69477-public-council-of-integrity>). – 2018. – 6.11).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Жаліло Я., провідний науковий співробітник ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАНУ»

Сім викликів для нового етапу децентралізації

Для реформи децентралізації, яка в Україні увійшла у практичну стадію у 2015 році, настає принципово новий етап

Якщо раніше 2020 рік як імовірний термін успішного закінчення процесу утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) згадувався переважно як абстрактний орієнтир, наразі офіційні представники влади вже предметно ставлять завдання провести чергові загальні вибори до органів місцевого самоврядування у жовтні 2020-го у новій адміністративно-територіальній структурі.

Це означає, що 100-відсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020-го, тобто приблизно за півтора року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,8 тисячі із 10,9 тисячі громад (утворилося 838 ОТГ), а 65% громад залишаються необ'єднаними, необхідно різко прискорити впровадження реформи децентралізації.

Отже, очевидно, що децентралізація із проривного харизматичного добровільного процесу неминує переходити до етапу рутинної директивної реалізації. Причому цей етап конче необхідний, бо лише завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася і які було викладено у схваленій у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати на виклики, які перед нею постають. В узагальненому вигляді таких викликів налічується сім.

З Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Кабінетом міністрів України 1 квітня 2014 року: «Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад».

Виклик перший: подолання різних швидкостей децентралізації і регіональної політики. Сьогодні у сфері державного впливу на регіональний розвиток увагу майже повністю зміщено на процеси децентралізації.

Питаннями цілісності та стратегічної спрямованості розвитку як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівні практично знехтувано. Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року, яка наразі є основним документом у цій сфері, складена ще до практичного розгортання реформи децентралізації, тому зачіпає останню лише формально. Якщо на перших етапах рівень громад як відстаюча ланка набув пріоритетності, і обґрунтовано, то в подальшому починається накопичення ризику обмеженості розвитку громад поза рамками цілей подолання внутрішньо- та міжрегіональних диспропорцій. Об'єктивні межі розвитку окремо взятої громади поступово погіршуватимуть її ресурсну спроможність відповідати зростаючим сферам відповідальності та компетенціям. Водночас

через те, що інфраструктурні сектори хронічно застаріватимуть, невблаганно зростатиме частка завдань, вирішення яких за їхньою вартістю несприятиме для переважної більшості громад. Міжмуніципальна співпраця, яка подекуди починає заповнювати вакуум стратегічно орієнтованого розвитку у регіональному вимірі, дає лише часткові рішення.

Не будучи консолідованим і скерованим загальнонаціональною стратегією регіонального розвитку, процес децентралізації, особливо в режимі кількісного прискорення, може утворити суттєві ризики дезорганізації та дезінтеграції економічного і соціального простору, – про це я вже писав. Втрачатимуться як потенціал прискорення економічного розвитку, що міститься у розширенні повноважень громад розпоряджатися локальними ресурсами, так і можливості відновлення регіональної та загальнонаціональної згуртованості, підґрунтям якої мала би бути саме спільна участь громад на взаємовигідних засадах у вирішенні завдань модернізації країни.

Отже, суть виклику полягає в тому, аби адекватно конвертувати завдання модернізації країни у конкретні модернізаційні завдання розвитку регіонів, передбачені відповідними регіональними стратегіями, й досягти інтегрованості з цими стратегіями процесів стратегування розвитку об'єднаних громад. Тоді на зміну конкуренції з перетягуванням повноважень між рівнями управління буде сформовано управлінську синергію, яка дасть можливість зрівняти швидкості нерозривних за суттю складових регіонального розвитку.

Виклик другий: забезпечення належної стратегічної спроможності новостворених об'єднаних громад. Перебираючи на себе повноваження управління власним розвитком, новоутворена громада одразу опиняється під тягарем хронічно невирішуваних проблем, які диктують її початкові пріоритети. Тому стандартними пріоритетами вкладання грошей стають нескінченні ремонти та модернізації дитячих садків, шкіл, медичних закладів, осередків культури, доріг, освітлення, сміттєвих полігонів тощо. Масштабність цих завдань може цілком «з'їсти» кошти субвенції,

яку отримує від держави новоутворена ОТГ. Намагання громад перш за все вирватися із зачарованого кола комунальних проблем може призвести до цілком реального ризику забути, що справжня мета децентралізації – досягнути стійкого розвитку не територій, а власне громад. Тобто головним чином спроможності останніх стабільно функціонувати і усталено розвиватися без централізованого фінансування, яке є невблаганно скінченим.

Тому викликом для реальної стратегічної спроможності громад є навчитися самостійно ініціювати процеси розв'язання актуальних для них проблем, шукати власні та залучені ресурси для цього. Насамперед це потребуватиме формування відносної самодостатності та привабливості для бізнесу (чи, іншими словами, дружності до розвитку) локальної економічної системи громади.

У сучасному глобальному та європейському дискурсі це завдання розглядається як створення ділової екосистеми, спрямованої на сприяння бізнесу у вирішенні проблем так званої останньої милі, – локального середовища для малих і середніх підприємств. Облаштування такого середовища значною мірою є результатом публічних інвестицій, особливо для віддалених регіонів, перш за все у транспортну, шляхову, логістичну, інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, де на частку публічних коштів припадає в середньому близько 70% фінансування. Крім цього, роль громад є важливою у створенні загального ділового середовища, зокрема у забезпеченні та підтримці надання освітніх і професійно-освітніх послуг, створенні умов для діяльності або й співзаснуванні консультаційних і промоційних організацій з підтримки торгівлі та інвестицій, мотивації для збільшення приватних інвестицій у розвиток інфраструктури «останньої милі» або виконання відповідних функцій на засадах публічно-приватного партнерства.

Відповідно мають змінюватися й критерії оцінки як самою громадою, так і структурами обласного і центрального рівня, відповідальними за децентралізацію, ефективності діяльності утворених в ОТГ

органів управління. Замість успішності в адмініструванні спущених згори коштів та уміння їх «вибити» політичною лояльністю чи іншими «корисними» якостями керівництво громади повинне насамперед уміти досягати мобілізації місцевих ресурсів та ефективно користуватися доступними інструментами забезпечення дружності громади до розвитку та інновацій.

Виклик третій: дотримання якості наступних хвиль децентралізації. Потрібно усвідомлювати, що формалізація процесу децентралізації та переведення його в адміністративну фазу формує низку ризиків, які можуть призвести до втрати позитивного потенціалу реформи. Створювані на добровільно-примусових засадах ОТГ об'єктивно значно менше, ніж харизматичні лідери реформи, спроможні стратегувати свою діяльність і значно більше потребують сторонньої допомоги (при цьому слід пам'ятати суть другого виклику!). Реальним є ризик нехтування критеріями спроможності громад при наданні першості кількісним показникам. Масовість утворення громад може призвести до формальності стратегування розвитку новостворених ОТГ, особливо зважаючи на повну самодіяльність у методичному забезпеченні такого стратегування та очікувану активізацію у відповідь на зростаючий попит на різноманітних «квазістратегів за викликом». Напевне загостряться кадрові проблеми, від яких потерпають наразі й успішні громади. Як наслідок, зберігатимуться проблеми локальності та споживацтва у пріоритетах і кризи перспективи громад за відсутності макрорегіонального виміру політики.

Відтак, необхідною є активізація держави та міжнародних організацій у методичному, інформаційному, аналітичному забезпеченні децентралізації, навчанні керівного складу новоутворених і (що важливо) перспективних ОТГ, впровадженні ефективного державного нагляду за діяльністю новоутворених ОТГ.

Виклик четвертий: запобігання адаптації олігархічної моделі до умов децентралізації. Можливе погіршення якості новоутворюваних ОТГ органічно пов'язане з неминучими спробами нинішніх олігархічних еліт різного

рівня адаптувати процес децентралізації «під себе». Недооцінка адаптивності системи, на зміну якої спрямована реформа, часто підводила реформаторів, особливо іноземного походження, і реформа децентралізації тут не виняток. Враховуючи традиційну потужність підпорядкованих олігархічному впливу адміністративних вертикалей, неважко уявити собі тиск, який чинитиметься на територіальний склад, персональний склад вибірного керівництва, на вибір стратегічних пріоритетів у таких громадах. Наслідками реалізації такого тиску будуть неінклюзивність стратегування та поточного управління громадами, збереження моногалузевості економік громад і відсутність необхідної для оптимального використання локального ресурсу диверсифікації, брак інститутів прозорості та контролю. Втрачаються передбачені Концепцією сутнісні цілі децентралізації (див. вище).

Запобігти «олігархічній адаптації» важко, проте можливо на основі максимальної прозорості процесів і забезпечення доступності централізованих фінансових ресурсів, які могли б бути альтернативою «олігархічному» фінансуванню елементів громади.

Виклик п'ятий: інституційне забезпечення секторальної децентралізації. Бюджетної та адміністративної децентралізації недостатньо для того, щоб повною мірою реалізувати потенціал децентралізації як для розвитку громад, так і на загальнонаціональному рівні. Логічним продовженням є секторальна децентралізація в управлінні секторами, функціонування яких має загальнонаціональний вимір, проте відбувається значною мірою саме на рівні громад. У сферах, які стосуються делегованих громадам повноважень, – освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення – зрушення, хай і не завжди послідовні, відбуваються. Проте набагато складніше долати надмірну централізацію та адміністративно-територіальну несумісність (збереження районної та міжрайонної дискреції) для так само важливих для громади централізовано керованих секторів: транспорту, енергетики, телекомунікацій, сфер публічної безпеки (в тому числі правосуддя) та оборони тощо.

Реагувати на цей виклик потрібно, формуючи відповідні інститути координації секторального (регіональні підрозділи центральних відомств) та адміністративного управління (громади), максимально впроваджуючи знеособлені автоматизовані механізми управління, вивчаючи потреби та можливості координації з позицій зниження паралелізму та усунення технологічно-управлінських обмежень для самостійності громад.

Виклик шостий: формування нової локальної ідентичності. Досягти ефективної консолідації сил і ресурсів громади задля її стратегічно орієнтованого розвитку можливо лише на основі повноцінної локальної ідентичності її членів, тобто досягнення відчуття причетності та відповідальності за її сучасне й майбутнє, включаючи міжпоколінську перспективу. Відповідне переосмислення значущості власної ролі в громаді потрібне навіть для її «корінних» членів, нерідко інфікованих пострадянськими рудиментами байдужості та патерналізму. До того ж розширення меж громади потребує розширення горизонту сприйняття власного простору. Тим більше з урахуванням значного посилення мобільності складу громад: переміщення значних мас населення з сіл до міст, відпливу з трудонадлишкових регіонів, трудової міграції, в останні роки – й потоку внутрішньо переміщених осіб.

Значна роль у реагуванні на цей виклик належить дошкільній і шкільній освіті, діяльності культурних осередків, центрів комунікації. Проте в сучасних умовах традиційні культурно-етнічні чинники регіональної ідентичності у більшості випадків є недостатніми. Тож формуванню відчуття єдності членів громади з територією, громадою слугують елементи інклюзивності розвитку громади – залучення її членів до обговорення та прийняття рішень, контролю за діяльністю органів самоврядування та фінансованих з бюджету установ; інклюзії до економічного розвитку завдяки створенню робочих місць і сприятливості для підприємництва; очевидний зв'язок між економічним розвитком громади та якістю надання соціальних послуг і середовища існування громади як такого.

Виклик сьомий: запобігання політизації процесу децентралізації. Демонстрація успіху – важлива складова становлення довіри до реформи децентралізації та її підтримки суспільством. Однак ця реформа реально ефективна, вона змінює і вже змінила життя мільйонів людей. Для зміни настроїв і здобуття підтримки суспільства вона потребує послідовних, невпинних масових змін в якості життя, а не «вітринної» реклами з показовими слабкотиражованими проектами. Між тим у рік подвійних виборів важко уникнути спокуси скористатися результатами успішної реформи для політичної пропаганди досягнень влади, прозвітувати про виконання кількісних орієнтирів децентралізації. Звідси логічний ризик накачування громад грошима, що призводитиме до заохочення споживацтва, накопичення обтяжливих в утриманні активів, які лягатимуть тягарем на місцеві бюджети, замість масових доступних проектів, до деформацій у виборі пріоритетів за секторами та локалізацією виконання проектів. Тим самим культивуватиметься патерналізм і не генеруватиметься спроможність громад до розвитку. Парадоксальність у тому, що «вітринний» демонстраційний ефект працює для міжнародних донорів і вищого політичного керівництва, але недовірливий для членів громад, які залишаються виключеними з процесу прийняття рішень і зі скепсисом спостерігають за посиленням фактичного контрасту між «вітриною» та становищем на решті територій. Сказане, до речі, жодним чином не заперечує важливості участі центральної та регіональної влади у формуванні демонстраційних (скоріше, пілотних) громад. Але з урахуванням необхідності відповідати на виклики, перелічені вище.

Реакція на цей виклик лежить у сфері формування відповідних пріоритетів держполітики. Уникнути кон'юнктурності допоможе послідовна політика регіонального розвитку, яка поєднуватиме цілі децентралізації та регіональної політики. Дієвість такої політики має бути забезпечена відповідними інститутами: діяльністю першого віцепрем'єра – міністра регіонального розвитку,

міжвідомчої групи, дорадчих груп при уряді України, агентств з децентралізації при ОДА, Фонду регіонального розвитку, асоціацій представників місцевих органів влади тощо. На всіх складових цієї інфраструктури управління регіональним розвитком лежить тягар відповідальності за те, щоб розрізнені поки що

«іскри» успішних об'єднаних громад переросли у незворотні якісні зрушення у масштабах усього суспільства, а децентралізація стала шляхом реінтеграції країни на нових, сучасних засадах (*Главком (https://glavcom.ua/columns/galilo_yaroslav/sim-viklikiv-dlya-novogo-etapu-decentralizacii-541880.html). – 2018. – 3.11).*

Голян В., директор Європейського аналітичного центру

За кулісами децентралізації. А гроші де?

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування – одна з фішок урядів 2014-2018 рр. Особливо привабливою з точки зору зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад стала ідея розширення податкової бази наповнення місцевих бюджетів. Уряд звітує про номінальне збільшення надходжень до місцевих бюджетів, хоча реального зростання рівня забезпеченості

фінансовими ресурсами переважної більшості територіальних утворень не відбувається.

Зростання номінальних доходів місцевих бюджетів пов'язане з кількісними змінами бази нарахування податків, зборів та обов'язкових платежів. Зокрема у 2018 році доходи місцевих бюджетів склали 502 млрд грн, що більш ніж удвічі перевищує показник 2014 року та на 136 млрд грн більше рівня надходжень 2017-го (рис. 1).



Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів України* (*розраховано European Analytical Centre за даними Державної казначейської служби України)

За 9 місяців 2018 року сума надходжень до місцевих бюджетів склала 413,7 млрд грн. Однак динаміка доходів у порівнянні з цінами 2007 року (доходи в цінах, що порівнюються, визначалися шляхом ділення номінальної суми надходжень на кумулятивний індекс цін виробників) не демонструє стійкого висхідного тренду. Навпаки реальні доходи місцевих бюджетів у 2017 році та за 9 місяців 2018 року майже удвічі менші рівня 2013-го.

Переважна більшість місцевих бюджетів є більш ніж на половину залежною від офіційних трансфертів. Частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, починаючи з 2011 року і завершуючи 9 місяцями 2018-го перевищує 50%. Зокрема якщо у 2010 році питома вага офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів складала 49,1%, то у 2017-му – 54,3%, за 9 місяців 2018 року – 54,6% (рис. 2).

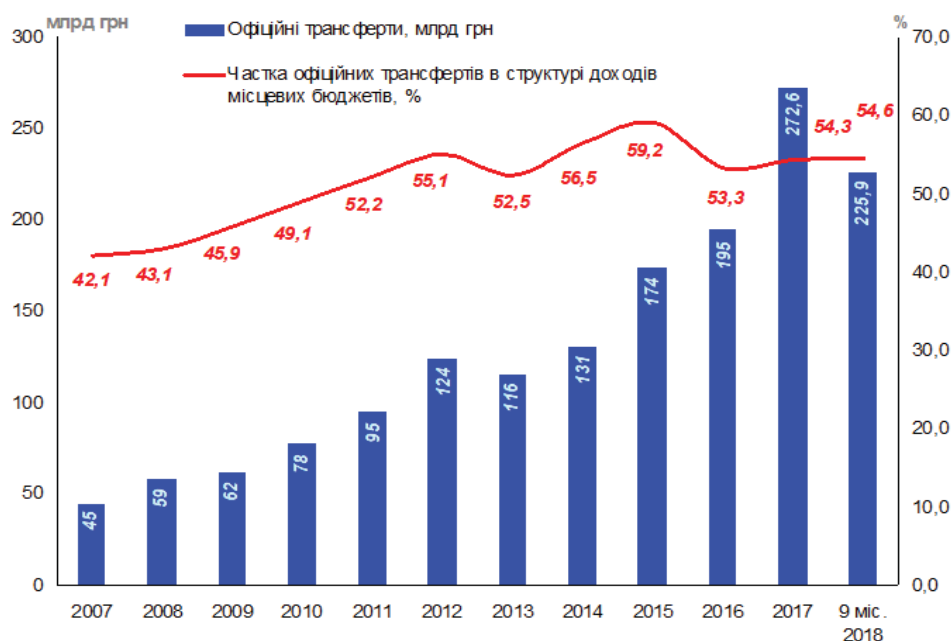


Рис. 2. Офіційні трансферти місцевим бюджетам України (розраховано European Analytical Centre за даними Державної казначейської служби України)

Не відбулось позитивних зрушень й у динаміці питомої ваги податкових надходжень місцевих бюджетів у загальних податкових надходженнях до зведеного бюджету України. Якщо у 2007 – 2011 рр. цей показник коливався в інтервалі 21,8-29,1%, то в 2012 – 2018 роках – 19,3-25,7%. Тобто рівень концентрації податків на місцевому рівні в останні роки, навіть попри задекларовані пріоритети бюджетної децентралізації, в цілому зменшився, що

підтверджує припущення про завуальований рецидив гіперцентралізації публічних фінансів.

Представники уряду акцентують увагу на безпрецедентному зростанні надходжень місцевих податків. У динаміці номінальної величини надходжень місцевих податків у 2015-2017 рр. та за 9 місяців 2018 року проти періоду 2007-2014 рр. дійсно відбулось значне збільшення цієї складової доходів місцевих бюджетів (рис. 3).

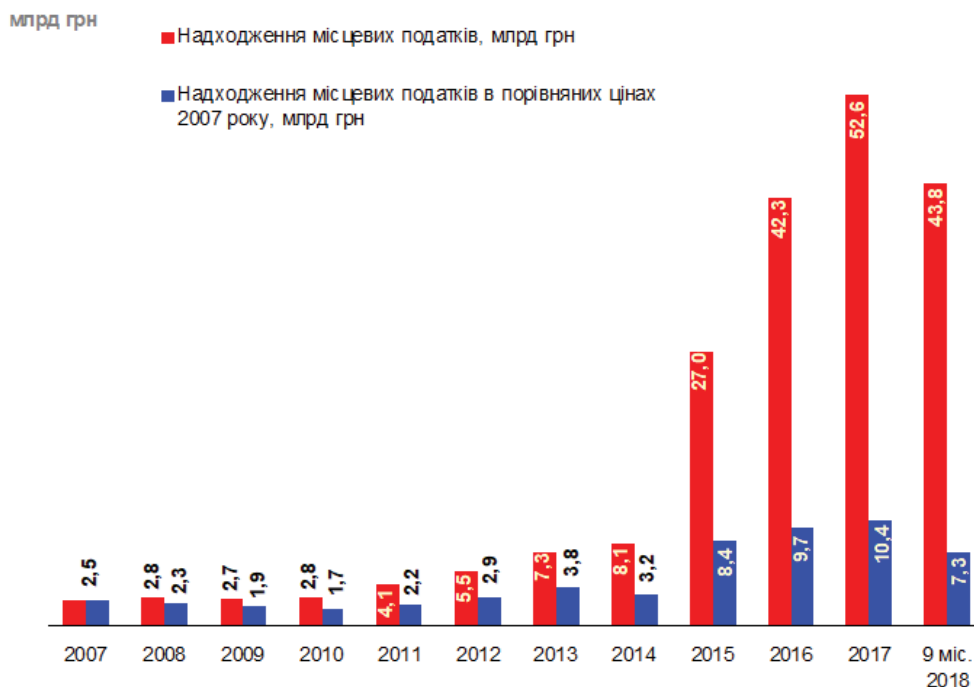


Рис. 3. Надходження місцевих податків в Україні (розраховано European Analytical Centre за даними Державної казначейської служби України)

Якщо у 2013 році сума надходжень місцевих податків складала 7,3 млрд грн, то у 2017-му – 52,6 млрд грн, за 9 місяців 2018 – 43,8 млрд грн. Хоча в цінах, що порівнюються, зростання на декілька порядків не спостерігається. Водночас замовчується факт того, що наявне збільшення суми номінальних надходжень місцевих податків значною мірою відбулось,

бо з 2015 року плата за землю була переведена з категорії «збори за спеціальне використання природних ресурсів» у категорію «місцеві податки».

Тобто збільшення суми надходжень місцевих податків відбулося через зменшення надходжень рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів (рис. 4).

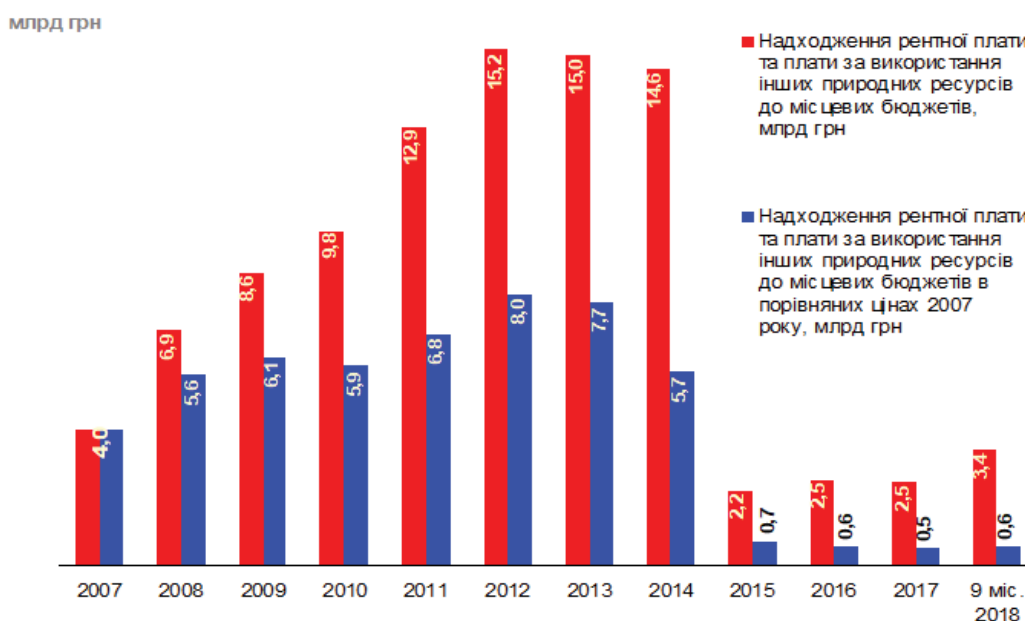


Рис. 4. Надходження рентної плати до місцевих бюджетів України (розраховано European Analytical Centre за даними Державної казначейської служби України)

Фактично відбувся перерозподіл окремих категорій податків, які надходять до місцевих бюджетів, що не супроводжувалося реальним збільшенням доходів місцевих бюджетів. Так, за 9 місяців 2018 року надходження рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів до місцевих бюджетів, порівнюючи з 2014 роком, зменшилося учетверо, оскільки плата за землю стала місцевим податком.

Відсутність у цілому проривних зрушень у зміцненні фінансової самодостатності територіальних громад пов'язується з тим, що процес реального збільшення податкової бази наповнення бюджетів місцевого самоврядування відбувається спорадично без надійної інституціональної основи, насамперед щодо передачі земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів у власність територіальних громад.

Значною мірою дискредитує ідею бюджетної децентралізації волюнтаристське положення Закону №2497 «Про внесення змін

до Податкового кодексу та деяких законів щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств», яке запроваджує земельний податок на лісові землі. Постійні лісокористувачі вже сплачують рентну плату за спеціальне використання лісових ресурсів, яка включає і плату за користування землями лісового фонду.

У разі запровадження такого податку постійні лісокористувачі будуть змушені підняти відпускні ціни на ділову та дров'яну деревину, що в першому випадку «підкосить» рівень конкурентоспроможності продукції вітчизняних деревообробників, а в другому – сприятиме нарощенню соціальної напруги у сільській місцевості у зв'язку із подорожчанням дров. Тому земельний податок на лісові землі нанесе місцевому самоврядуванню більшу суму збитків, а ніж забезпечить приріст платежів у бюджети територіальних громад (*Главком (<https://glavcom.ua/economics/finances/za-kulisami-decentralizaciji-a-groshi-de-545317.html>). – 2018. – 16.11*).

Бойко А., доктор юридичних наук, професор Львівського національного університету ім. І. Франка, член Вищої ради правосуддя

Не можна вимагати від суддів, аби вони були святішими за папу римського

(Інтерв'ю)

Толерантність до несправедливості з боку правників та пересічних людей – палиця у колесі правосуддя. Цього не змінить жоден закон. Слід виховати нове покоління освічених, чесних та вимогливих правників, для яких порушення закону чи прояви корупції будуть неприпустимими. Так вважає доктор юридичних наук, професор Львівського національного університету ім.І.Франка, член Вищої ради правосуддя Андрій Бойко.

«Часом сама процедура важливіша за дисциплінарне стягнення»

– Андрію Михайловичу, почнемо зі статистики: як часто Рада скасовує або переглядає дисциплінарні стягнення, що

пропонують застосувати до порушників дисциплінарні палати?»

– Наведу дані за останні 2 роки, з моменту набуття чинності законом «Про вищу раду правосуддя». Торік дисциплінарні палати ВРП розглянули 7576 справ, а в 2018-му – понад 12000. Це дуже багато.

Якщо аналізувати роботу Ради загалом, то ми розглянули 135 скарг на рішення дисциплінарних палат. 75 – залишили без змін, 23 – скасували повністю і приблизно чверть стягнень пом'якшили. У цьому році дисциплінарні палати ВРП притягнули до дисциплінарної відповідальності 133 судді, у минулому – 96. З цієї статистики чітко видно, що кількість скарг і притягнутих

суддів до дисциплінарної відповідальності зростає.

– Чому ВРП змінює рішення дисциплінарних палат? Ви краще бачите факти чи у вас інший підхід до їх оцінки?

– Є кілька чинників. По-перше, дисциплінарні палати часом застосовують дещо відмінні підходи до оцінки поведінки судді, яка може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. ВРП старається формувати єдність дисциплінарної практики і уніфікує ці підходи, щоб однаково оцінювати характер та тяжкість проступку. По-друге, пленарний склад ВРП звертає увагу і на наслідки, які настали в результаті вчинення проступку, а також на обставини, що характеризують особистість судді. З'ясовуємо: порушення є для нього системою чи випадковістю, яку він має репутацію в колег, чи раніше притягнувся до дисциплінарної відповідальності тощо. Тому ВРП вирівнює певні відмінності, якщо вони виникають, між дисциплінарними палатами і таким чином формує єдність дисциплінарної практики. Часом впливають і суб'єктивні чинники, наприклад, якщо хтось із членів Ради знає суддю особисто і позитивно його характеризує.

– Чи можна сказати, що одна з палат жорсткіше ставиться до суддів? Можливо, рішення якоїсь з них переглядаються частіше?

– Між палатами є певна відмінність. Це можна побачити за кількістю суддів, притягнутих до дисциплінарної відповідальності. Перша дисциплінарна палата у 2018 році притягнула до відповідальності 25 суддів, друга – 26, а третя – 61. Тобто різниця є. Це можна пояснити, зокрема, і тим, що у складі третьої дисциплінарної палати ВРП із 6 членів – четверо суддів, трьох з яких обрано самими суддями. Судді цієї дисциплінарної палати висувають високі вимоги до колег, об'єктивно оцінюють допущені порушення, формуючи таким чином високі стандарти поведінки судді.

– У судах є люди, яких називають «ходоки». Це автори сотень скарг, і оскаржують вони абсолютно все. Нещодавно на засіданні ВРП були присутні такий скаргник і суддя. Спершу здавалося, що ви не схвалюєте дій законниці,

але в результаті її виправдали. Чому? Чи є спосіб установити обмеження для таких скаргників?

– На пленарному засіданні ВРП ми детально проаналізували порушення, які допустила суддя. Втім, в її діях не побачили очевидної недбалості чи умислу. Суддя проявила неуважність і припустилася помилки, не побачивши у матеріалах, які були додані до заяви, підтвердження поважності пропущеного особою строку на оскарження постанови слідчого. Суддя пояснила, що не побачила, що внизу одного з аркушів, доданих до заяви, міститься запис про дату вручення йому постанови. Ця помилка, ймовірно, була допущена через надмірне суддівське навантаження. Формально вона допустила порушення норми процесуального права, і апеляційний суд скасував її ухвалу, але не кожне порушення, яке допускає суддя, неодмінно має тягнути за собою дисциплінарну відповідальність. Адже помилка може бути неістотною.

Суспільство має бути готовим до того, що не кожна помилка судді має каратися стягненням. Немає ідеальних людей та ідеальних обставин. Коли члени ДП розглядали цю справу, то взяли до уваги, що законниця протягом року вже мала стягнення. Пленарний склад ВРП вирішив, що порушення не містить ознак істотності.

Що стосується скаргників, котрі часто звертаються до слідчих суддів з питань, які не мають процесуальної перспективи, то їх не можна обмежити у таких зверненнях. Попри те що вони завантажують суд, слідчий суддя має сумлінно та безсторонньо розглядати кожну заяву. Принаймні у кожному конкретному випадку суддя має розуміти як стан суспільства, в якому живемо, так і самих заявників. Суддя завжди повинен залишатися безстороннім, у цьому проявляється його зрілість та професіоналізм. Ми у ВРП стараємось диференціювати заявників, що звертаються зі скаргою задля впливу на ухвалення бажаного рішення, тому відмовляємо у прийнятті таких скарг, керуючись положеннями закону «Про судоустрій і статус суддів».

– Що більше зміцнює авторитет судової системи: кількість суддів, до яких ВРП

застосувала дисциплінарні санкції, чи кількість тих, для кого ці стягнення пом'якшили або скасували?

– Сьогодні, на жаль, спостерігається така тенденція, що громадськість бачить притягнутих до дисциплінарної відповідальності суддів. Але не це є головним завданням ВРП. Ми усвідомлюємо, що інститут дисциплінарної відповідальності суддів має працювати для підвищення якості та ефективності правосуддя, для формування високих стандартів доброчесності. Кожен із суддів повинен усвідомлювати: якщо він так учинить, то його притягнуть до відповідальності. Накладаючи на суддю дисциплінарне стягнення, сподіваємося, що він такого більше не робитиме, а для інших суддів це стане пересторогою.

Іноді, коли у процесі розгляду дисциплінарної справи бачимо, що суддя допустив порушення норм процесуального права за складних обставин, обставин, пов'язаних з різною судовою практикою, і ці порушення були усунуті апеляційною інстанцією, ми відмовляємо у притягненні до дисциплінарної відповідальності. Але вже сам факт розгляду дисциплінарної справи для окремих суддів є психологічним переживанням. Суддя розуміє, що розгляд дисциплінарної справи привертає увагу рідних, колег, знайомих.

Не варто думати, що абсолютно кожного суддю треба притягувати до дисциплінарної відповідальності. Часом сама процедура має більший вплив на суддю, ніж стягнення. За очевидні чи грубі процесуальні порушення, коли за поведінкою судді простежується його причетність до певних «схем», треба беззастережно притягувати до дисциплінарної відповідальності, щоб судді розуміли: так здійснювати правосуддя не можна.

«Відкритість дисциплінарних справ є моментом підзвітності судової влади і суддів суспільству»

– Де частіше сперечаються: на засіданнях Ради чи палати, до складу якої ви входите? Якби ви приймали рішення одноособово, яких «вироків» було б більше – обвинувальних чи виправдувальних?

– Ми часто сперечаємось, адже у нас є певні відмінності у підходах до стандартів правосуддя. Я часом навіть можу передбачити реакцію колег на мою пропозицію відкрити чи відмовити у відкритті дисциплінарної справи. Ми також бачимо, що ВРП часто пом'якшує відповідальність суддів. Імовірно, колеги-судді займають таку позицію для того, щоб судді не сприймали Раду як каральний орган.

Попри те що часто оцінюю проступки суддів суворіше за інших, принаймні у своїй дисциплінарній палаті, був би радий, якби ми не притягували суддів до відповідальності взагалі або робили це набагато рідше. Це свідчило б про високий рівень якості роботи суддів. Але сьогодні ми повинні сформувати для них належні стандарти здійснення правосуддя.

Суспільство має право очікувати від судової влади незалежності, ефективності та безсторонності. Але водночас ця незалежність має бути збалансована, у тому числі інститутом дисциплінарної відповідальності суддів.

– У багатьох країнах світу дисциплінарні провадження проти суддів розглядають у закритому режимі. Вважається, що це захищає репутацію суддів та підтримує рівень довіри суспільства. У нас доступ до інформації про засідання дисциплінарних органів має кожен охочий. Це не знижує авторитету суддів?

– Насправді скрізь по-різному. Відповідно до міжнародних стандартів конфіденційність має дотримуватись до моменту відкриття дисциплінарної справи. Що стосується самого розгляду, то в багатьох країнах він відкритий. Можливо, певною мірою це й впливає на репутацію суддів, іноді їм це закидають навіть під час розгляду конкретних судових справ. Часом цим зловживають, і наявність дисциплінарного провадження окремі адвокати намагаються використати як підставу для відводу судді. Це свідчить про професійну незрілість, а іноді й про зловживання процесуальними правами.

Але є й інший бік медалі. Відкритість дисциплінарних справ є моментом підзвітності судової влади і суддів суспільству. І саме в період відновлення належної довіри до правосуддя важливо, щоб громадськість

бачила, як розглядаються дисциплінарні справи стосовно суддів, які обставини і за яких умов ми беремо до уваги.

«Якщо ми почнемо оцінювати рішення, судді боятимуться їх приймати»

– Велика палата Верховного Суду в одному з рішень зауважила, що ВРП не повинна перебирати на себе функцію судового органу та давати оцінку обставинам справи, відмінну від тієї, що дав суддя. Де пролягає межа, за якою Рада може втручатися у правосуддя?

– Це складне питання, яке є предметом обговорення і дискусії у багатьох країнах. Ця межа у правосудді існує, однак у процесі дисциплінарного провадження її іноді порушують.

Дисциплінарний орган не може давати оцінку рішенням судді, фактичним обставинам, установленим у справі, доказам, які підтверджують ці обставини, а також правовій позиції. Але він може дати оцінку діям чи бездіяльності у процесі здійснення правосуддя. Дисциплінарний орган констатує, що суддя істотно порушив норми процесуального права. Або може вказати, що у рішенні не відображено мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору.

Ми не оцінюємо і не можемо оцінювати рішення, а лише констатуємо невиконання вимог, передбачених процесуальним законом, або вимог щодо дотримання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і, відповідно, прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

Рішення ВРП не ідеальні, але усвідомлення, де проходить межа невтручання у незалежність судді, в нас є. Адже, якщо ми почнемо оцінювати рішення суду, судді боятимуться виявляти незалежність в межах суддівського розсуду. Але коли суддя грубо порушує процесуальні права учасників процесу і безпідставно посилається на те, що діє у межах суддівського розсуду, то вибачте... Такі дії судді повинні отримати належну оцінку.

– Судді стверджують, що проти них відкривають дисциплінарні та кримінальні провадження з метою тиску. Чи можуть

проти судді, який діяв у межах суддівського розсуду, відкрити дисциплінарне або кримінальне провадження?

– Що стосується внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення кримінального правопорушення за ознаками ст.375 Кримінального кодексу («Постановлення суддею завідомо неправосудного вироку»), то їх дійсно невинувато багато. Дуже часто ВРП вбачає в цьому несумлінне ставлення прокурорів. Трапляються випадки, коли ні апеляційна, ні касаційна інстанція не дали оцінки рішенням, а відомості вже внесено до ЄРДР. Це часто дає підстави для висновку, що це роблять для того, щоб показати незадоволення таким рішенням або вплинути на позицію суду вищої інстанції. Іноді за цим простежується певний психологічний вплив, аби суддя був більш поступливим.

ВРП пропонувала певний механізм, який допоміг би зменшити кількість таких випадків. Зокрема, щоб відомості до ЄРДР за ст.375 КК мав право вносити тільки Генеральний прокурор або його заступник. Це допомогло б впорядкувати цю ситуацію. Адже сьогодні людина в мантиї почувається беззахисною. Особливо слідчі судді.

Що стосується тиску за допомогою дисциплінарних проваджень, то я не зустрічав таких випадків у діяльності ВРП. Рада – це колегіальний орган, і складно комусь вплинути на всіх членів, щоб домогтися певного рішення за відсутності правових підстав. Не виключаю, що окремі члени ВРП можуть робити спроби схилити колег до ухвалення бажаного рішення, але за очевидних обставин це не спрацює.

Іноді складається враження, що Рада за схожі порушення застосовує різні види дисциплінарних стягнень щодо різних суддів. Втім, якщо зануритися глибше у матеріали дисциплінарної справи, то за характером і наслідками вони часом суттєво відрізняються. Крім того, дисциплінарні органи ВРП беруть до уваги особу судді.

Дуже важливо розуміти, що інститут дисциплінарної відповідальності не спрямований на задоволення приватного

інтересу скажника. Це інтерес суспільства у тому, аби судова система була якісною, а судді – чесними і компетентними. Заявник для себе цією скаргою нічого не вирішує з правової точки зору, він діє в інтересах суспільства.

«Наше суспільство ще не має усвідомлення того, що, крім церкви, суд – це свята святих»

– Наскільки сьогодні судді залежні від громадської думки? Адже люди роблять висновки з того, що читають у соцмережах. Чи немає в судді спокуси поступитися суспільству й прийняти не зовсім правосудне рішення, але громадяни вважатимуть його справедливим?

– Зрілість судді полягає в тому, щоб ухвалити рішення, яке, можливо, не сподобається суспільству, однак буде відповідати принципу верховенства права. Хоча кожна справу суддя розглядає в певному суспільному контексті, який він не може ігнорувати.

Дехто із суддів надмірно реагує на те, що відбувається в суспільстві, інші, навпаки, не роблять того, чого очікує громадськість, і, мабуть, мають на це підстави. Але що стосується ВРП, то іноді ми приймаємо рішення, цілком усвідомлюючи, що воно не буде популярним. Адже не можемо працювати на догоду громадськості й увесь час прагнути її схвалення. Тим більше що думка громадськості може змінюватися. Наше завдання – забезпечити справедливий (у розумінні ст.6 конвенції) розгляд дисциплінарної справи й ухвалити рішення з дотриманням принципів пропорційності та юридичної визначеності. Інша справа, що суспільству необхідно пояснювати, чому було прийнято саме таке рішення. І це пояснення повинне міститися в самому рішенні, та треба доносити його до суспільства через відповідні засоби комунікації.

– Чи можна не зовсім правосудне рішення виправдати суспільною доцільністю? Наприклад, суддя, яка викрила корупціонера, отримала догану за порушення дисципліни на суддівських зборах. Чи припустимо не накладати на неї стягнення, хоча вона дійсно порушила дисципліну, щоб у майбутньому судді не боялися викривати корупцію та не думали, що за це їх покарають?

– Суддя має бути моральним авторитетом у громаді, де він працює і проживає. Ви самі сказали, що підстави (саме в тому випадку) для притягнення судді до відповідальності були. Але також була позитивна обставина, пов'язана з поведінкою судді як викривача. Чи мали б дисциплінарні органи взяти до уваги цю обставину й не притягувати суддю до дисциплінарної відповідальності?

Конфлікт, який виник між головою суду й суддею, супроводжувався порушеннями норм суддівської етики як з боку голови суду, так і з боку судді. Результатом розгляду дисциплінарних справ за скаргами судді та голови установи стало притягнення їх обох до відповідальності. Стягнення, застосоване до голови, було суворішим, ніж за судді, саме тому, що ДП взяла до уваги ту обставину, що суддя зазнала певного психологічного стресу в процесі цього конфлікту. Але навіть у складній ситуації суддя повинна поводитися гідно, відповідно до етичних норм.

Звичайно, те, що вона викрила спробу корупційного впливу, – рідкісний випадок серед суддів, важливий для громадськості. Дуже хочеться підтримати таку поведінку, щоб це відбувалося кожного разу, коли є такі прояви.

– Сьогодні судді часто скаргатся на громадських активістів, які зривають судові засідання, погрожують суддям. Навіть був випадок, коли невідома особа зайняла місце судді, але ні охоронці, ні поліція не вивели її із зали. Що це? Свавілья через безкарність? Критична точка, коли люди абсолютно не довіряють правосуддю? Елемент політичної боротьби?

– Думаю, всі ці чинники мають місце. На превеликий жаль, наше суспільство ще не має усвідомлення, що, крім церкви, суд – це свята святих. Інституційно немає іншого органу в державі, рішення якого було б кінцевим для формування суспільного порядку, який ґрунтується на праві. Незалежність суду – це привілей для суспільства.

Суспільство має бути готовим відстоювати незалежність суду. Якщо цього не буде, суддя не зможе об'єктивно й неупереджено розглядати справи. Треба розуміти: коли зривають

судові засідання, погрожують, порушують громадський порядок, належно виконувати обов'язки важко.

Є процесуальні форми реагування, коли хтось не погоджується з рішенням суду. Є можливість апеляційного оскарження, є ВРП, якщо особа вважає, що суддя порушує її процесуальні права. Тому вираження незгоди в неправовий спосіб є неприйнятним. На превеликий жаль, сьогодні належного реагування від правоохоронних органів ми не маємо. Дуже мало випадків, коли особи, які зривали судові засідання, понесли за це юридичну відповідальність.

Частково це відбувається ще й тому, що є проблеми з охороною установ. Судді залишаються абсолютно незахищеними, навіть від проявів дрібного хуліганства.

Зараз процес створення служби судової охорони активно запускається. Ми усвідомлюємо, що обов'язок судді – забезпечити якісне та ефективно правосуддя. Умови його незалежності й недоторканності мають забезпечити державні органи. Служба судової охорони стане органом, який не лише забезпечуватиме охорону приміщень, а й порядок у залі засідань, безпеку суддів тощо. Це має бути ефективна система в межах усієї судової системи. Думаю, з наступного року вона почне працювати.

– Яка ваша оцінка вітчизняної Феміди? Ви довіряєте їй?

– У цивілізованій державі суд є тим місцем, де вирішується спір, якщо сторони самостійно не можуть дійти згоди. Я позитивно ставлюся до процесів реформування правосуддя, які відбуваються сьогодні, але розумію, що ці

зміни мають певну етапність і за короткий період їх реалізувати неможливо. Сьогодні ще мають місце випадки, коли судді виявляють толерантність до певних правопорушень, у тому числі й серед колег. Це стосується корупційних правопорушень, порушень ПДР тощо. Суддівська помилка в процесі правосуддя має бути виправлена апеляційним чи касаційним судом, а на поведінку судді, яка підриває довіру до суду й дискредитує, мають відреагувати органи суддівського врядування.

Якщо суддя усвідомить відповідальність за свої дії, то тоді з упевненістю можна буде констатувати, що відбулися докорінні зміни в системі правосуддя. Це може статися років за п'ять-сім, не раніше.

Треба розуміти, що зміни в системі правосуддя залежать від змін у тих органах (у першу чергу кримінальної юстиції), від діяльності яких залежить якість правосуддя.

Але й у всьому суспільстві мають відбуватися позитивні зміни. Не можна вимагати від суддів, щоб вони були святішими за папу римського, а інші, хто також повинен сумлінно служити суспільству, дозволяли собі багато більше. Високі професійні стандарти стосуються також прокурорів, адвокатів, нотаріусів і великої плеяди державних службовців. Толерування культури незалежності суду має стосуватися представників усіх цих професій та суспільства загалом. Ми всі повинні змінюватись, якщо прагнемо якісного та ефективного правосуддя (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/135319-chlen_vrp_abyko_ne_mozhna_vimagati_vid_suddiv_abi_voni_buli.html). – 2018. – 17-23.11).

Савчин М., професор, д.ю.н., радник ПФ «Софія», радник Голови Конституційного Суду України (2008–2010)

Антиконституційність одного мораторію, або Як відкрити шлюзи на ринку земель сільськогосподарського призначення?

У сучасній ринковій економіці головними функціями держави є гарантування права власності, виконання контрактів та дотримання права на справедливий суд. Утім, уже не перший рік українська влада не виконує своїх обов'язків, раз у раз продовжуючи дію мораторію на продаж сільськогосподарських земель.

Позитивні обов'язки держави

В епоху *lex digitalis* на перший план виходять реєстрація прав на майно, облік операцій з нерухомістю, захист відповідних баз даних від неправомірного втручання з боку третіх осіб.

Зокрема, належна реєстрація операцій з нерухомістю має убезпечити від ситуацій, за яких одна й та сама ділянка стає предметом договору про відчуження у певний спосіб в один і той же момент. Так само держава несе повну відповідальність за видачу державного акта про право власності на земельну ділянку, який може посвідчувати право власності лише однієї особи. Також не може бути видано кілька державних актів кільком особам на одну й ту ж ділянку.

Ймовірність настання такої ситуації є порушенням засад юридичної визначеності, оскільки передбачити ризики при укладенні договорів про відчуження земельних ділянок неможливо, що суперечить конституційним засадам верховенства права. Тобто держава, видаючи державний акт на земельну ділянку та вносячи відповідний запис до реєстру, неспроможна гарантувати навіть того, що добросовісний набувач є фактичним її володільцем (власником).

Виходячи із цього, як установив Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Рисовський проти України», держава має забезпечити відшкодування в разі недотримання стандартів *good governance*

(доброго врядування) та виправити допущені помилки: «Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок... і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси».

Тому важливі не лише процедури, пов'язані зі здійсненням певного комплексу прав на землі сільськогосподарського призначення, а і їхня якість. Однак у нашій паралельній реальності ці стандарти перекручують. Посилаючись на проблеми із забезпеченням кадастрування земель та обліку операцій із ними, багато політиків обґрунтовують продовження мораторію.

Насправді ці питання лише потребують удосконалення і не можуть бути підставою для продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Отже, обов'язками держави щодо такого ринку земель є:

- забезпечення функціонування державного кадастру;
- ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, відстеження переходу права власності/володіння на ці об'єкти, зокрема землі сільськогосподарського призначення;
- забезпечення виконання контрактів, укладених щодо земель сільськогосподарського призначення, дотримання гарантій правової визначеності та передбачуваності в разі ухвалення органами публічної влади рішення про виділення землі в оренду приватним особам;
- унеможливлення зловживання довірою на ринку, захист баз даних про власників земельних ділянок та операції з ними від несанкціонованого втручання з боку третіх осіб;
- забезпечення права на справедливий суд.

Задля справедливого балансу

У рішенні у справі «Зеленчук і Цицюра проти України» ЄСПЛ наголосив, що Україні слід вжити законодавчих або інших заходів для забезпечення справедливого балансу інтересів фермерських господарств і суспільства загалом. Суд також підкреслив, що не вимагає негайного відкриття необмеженого ринку сільськогосподарських земель і що держава сама визначає, що для цього слід зробити.

Відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права практика ЄСПЛ є необхідною для розуміння прав і свобод людини в Україні. Практика Конституційного Суду щодо забезпечення прав і свобод доволі бідна, і дотепер немає жодної конституційної скарги, розглянутої по суті з цього питання.

Згідно із прецедентним правом ЄСПЛ заборона здійснення певного права є запереченням сутнісного змісту такого права. Це також суперечить методологічному підходу Суду до того, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод гарантує ефективне здійснення прав людини, а не є набором ілюзорних і теоретичних положень.

За Конституцією, Україна має утверджувати і забезпечувати права і свободи людини (ст.3). Це полягає в належному законодавчому врегулюванні земельних відносин, які гарантували б усі правомочності власника. Звідси у держави виникає обов'язок щодо захисту.

Угіддя мають бути об'єктом ділових операцій на національному ринку, а держава зобов'язана належним чином гарантувати реєстрацію прав на відповідні ділянки. Держава має свободу розсуду щодо визначення правового режиму таких земель, виходячи із засад диференціації у праві.

Суб'єктами власності можуть бути громадяни України або юридичні особи з українським капіталом. Також можна допускати до ринку іноземців, якщо вони є володільцями акцій українських юридичних осіб у певному обсязі, наприклад не більш як 20–25% від статутного капіталу. Аби уникнути розмивання пакета акцій агрохолдингів через офшорні схеми, можна передбачити блокування правил, спрямованих

на запобігання випадкам уведення в оману контрагента шляхом зловживання довірою. Це впливає з вимог ст.13 Конституції.

Самоусунення КС

Недавно і Конституційний Суд узявся за мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Ухвалою від 11.10.2018 №67-у/2018 він відмовив у розгляді подання 69 народних депутатів.

На жаль, КС не вважав достатнім аргументом те, що така заборона нівелює сутнісний зміст права приватної власності. Цілком слушно в поданні було зазначено: «...встановлена повна заборона на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення безпідставно обмежує, а в деяких випадках практично позбавляє громадян – власників таких ділянок – можливості ефективно розпоряджатися своєю власністю».

Довід КС про «цитування» положень Конституції та законодавчих актів України, рішення ЄСПЛ, є недоречним, оскільки Суд мав би зважити на ту обставину, що ЄСПЛ уже встановив порушення ст.1 Першого протоколу до конвенції, тому КС мав дати оцінку цій ситуації з точки зору конституційних принципів, які детально регулюють питання власності, на відміну від конвенції.

У світлі суспільної значущості справи, яка стосується мільйонів громадян України, Суд був зобов'язаний розглянути цю справу з огляду на верховенство конституційних принципів. Насамперед дати оцінку мораторію на підставі ст.ст.13, 14 і 41 Конституції, визначити, як з ними співвідносяться висновки ЄСПЛ у «справі Зеленчук і Цицюри».

З іншого боку, можливо, КС при розгляді цієї справи керувався тим, що на його розгляді перебуває законопроект про внесення змін до ст.41 Основного Закону, в основу якого закладена конструкція, що засадою аграрного устрою України виступає фермерське господарство.

Механізм поновлення прав

Цей механізм можна реалізувати двома шляхами. Перший – полягає у

невідкладному прийнятті парламентом закону, який скасує мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. При цьому законодавець має визначитися з обмеженнями у здійсненні цього права.

Стаття 13 Конституції передбачає, що земля є об'єктом права власності громадян України і тільки вони можуть користуватися нею відповідно до закону. Як уже зазначалося, іноземці не можуть бути власниками чи прямими бенефіціарами землі, а також установлювати контроль над землями в опосередкований спосіб.

Але виникає запитання: як відстоювати і реалізувати належні права в разі, якщо парламент і далі зволікатиме і продовжить мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення?

Другий шлях полягає в тому, що застосування судами принципу прямої дії конституційних норм уможливить імплементацію рішення ЄСПЛ, аби на цій підставі можна було здійснювати операції купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення та посвідчувати право власності на них.

Цей механізм ґрунтується на конструктах, які містять усі кодекси, крім Кримінального процесуального (та й він для нашої ситуації не актуальний).

Для прикладу візьмемо Кодекс адміністративного судочинства, зокрема положення ст.2, ч.4 ст.7 та частково п.3 ч.5 ст.361. Також слід мати на увазі положення ст.17 та ч.5 ст.19 закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 3.02.2006 №3477-IV.

Як безпосередньо чинне право можна застосувати таке положення Конституції, яке викладено чітко і зрозуміло. Воно не потребує видання якогось правового акта, спрямованого на те, що забезпечити чинність відповідного конституційного положення.

У ситуації з мораторієм маємо всі складові для забезпечення легітимності цих операцій: земельний кадастр, відповідний державний реєстр, судовий контроль за належним дотриманням цих прав та виконанням органами влади своїх обов'язків щодо здійснення, обліку таких прав і засвідчення їх достовірності.

Тут може виникати єдине питання, пов'язане з положеннями ст.13 Конституції. Однак там чітко визначено: суб'єктом права власності на землю є громадяни України, які реалізують його на основі закону. Тобто чинне законодавство регулює порядок відчуження землі громадянами України.

У ст.2 КАС у цьому контексті наголошується, що вона в умовах відсутності кодексу адміністративної процедури встановлює загальні стандарти і вимоги до діяльності органів публічної адміністрації. Адже всі її дії підконтрольні адміністративним судам.

У свою чергу, зміст і значення судового контролю за діями органів влади тлумачиться в п.3 ч.5 ст.361 КАС, згідно з яким адмінсуди при розгляді спорів мають зважати на можливість перегляду рішень цих органів на підставі відповідного рішення ЄСПЛ, а також ст.17 закону №3477-IV.

Суд загальної юрисдикції може застосувати конституційне положення як норму прямої дії, якщо вона викладена чітко і зрозуміло, тобто є придатною для застосування без її конкретизації у законі. Якщо є потреба в конкретизації законодавства або орган влади (Верховна Рада, Президент чи Кабінет Міністрів) здійснює конституційно визначені повноваження, то ці справи не є предметом загального судочинства. Тому цілком правильно вчинив Касаційний адміністративний суд, зазначивши, що повноваження Президента щодо створення судів не відносяться до його юрисдикції, оскільки такі спори мають конституційний характер і належать до юрисдикції КС.

Тому в умовах тривалої відсутності належного законодавчого врегулювання питань купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення органи публічної адміністрації мають застосувати загальний порядок для забезпечення здійснення операцій із цим об'єктом нерухомості та ведення відповідного реєстру. Цей порядок цілком відповідає вимогам ст.13 закону №3477-IV.

Алгоритм реєстрації

На підставі положень ч.3 ст.10 закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме

майно та їх обтяжень» від 1.07.2004 №1952-IV державний реєстратор:

- встановлює відповідність заявлених прав і поданих/отриманих документів вимогам законодавства, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями, зокрема:

(а) відповідність відомостей про речові права на нерухоме майно та їх обтяження, що містяться у державному реєстрі, відомостям, що містяться у поданих/отриманих документах;

(б) наявність обтяжень прав на нерухоме майно;

(в) наявність факту виконання умов правочину, з якими закон та/або відповідний правочин пов'язує можливість виникнення, переходу, припинення речового права, що підлягає державній реєстрації;

- перевіряє документи на наявність підстав для проведення реєстраційних дій, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, зупинення державної реєстрації прав, відмови в державній реєстрації прав та приймає відповідні рішення;

- під час державної реєстрації прав, що виникли до 1.01.2013, обов'язково запитує від органів влади, підприємств, установ та організацій, які проводили оформлення та/або реєстрацію прав, інформацію, необхідну для такої реєстрації, в разі відсутності доступу до відповідних відомостей чи в разі їх відсутності в реєстрах та/або у разі, якщо відповідні документи не були подані заявником.

При цьому держреєстратор використовує відомості з Державного земельного кадастру та Реєстру документів дозвільного характеру, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, а також Єдиного державного реєстру судових рішень.

На підставі рішення ЄСПЛ у справі «Зеленчук і Цюцюра проти України» необхідно клопотати про ухвалення рішення у порядку п.3 ч.5 ст.361 КАС. Заява про перегляд справ за нововиявленими і виключними обставинами може бути подана протягом 10 років з дня набрання чинності рішенням ЄСПЛ (п.2 ч.2 ст.363 КАС).

У порядку ст.311 закону №1952-IV реєстраційні дії проводяться виключно на підставі рішень, отриманих у результаті інформаційної взаємодії реєстру прав та ЄДРСР, без подання відповідної заяви.

Після передання рішення суду до реєстру прав державний реєстратор у день його надходження формує та реєструє необхідну заяву або фіксує рішення про заборону вчинення дій, пов'язаних з держреєстрацією прав, чи про скасування відповідного рішення суду.

Залежно від характеру і змісту судового рішення, ухваленого з огляду на появу нововиявлених та виключних обставин, заявник має ініціювати процедуру реєстрації його права власності на відповідну ділянку сільськогосподарського призначення (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/135203-yak_vidkriti_shlyuzi_na_rinku_zemel_silskogospodarskogo_priz.html). – 2018. 0 10-16.11).*

Красносільська А., експерт Центру протидії корупції

Диявол у деталях, або Інструкція як (не) взяти Антикорупційний суд під контроль на очах у міжнародних експертів

Днями Вища кваліфікаційна комісія суддів України нарешті призначила членів Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) для участі в доборі суддів Антикорупційного суду.

Створення цього органу – результат тривалої боротьби. Саме через небажання допускати незалежних міжнародних експертів до обрання антикорупційних суддів президент України і пов'язані з ним політики два роки всіма можливими способами блокували закон про створення цього суду. Закон ухвалили лише влітку цього року, коли невиконання вимоги МВФ щодо ролі міжнародних експертів коштувало б українцям дефолту. Цим законом ми здобули перемогу, яка здавалася неможливою, – Громадській раді міжнародних експертів надано право фактично «ветувати» недоброчесних кандидатів в Антикорупційний суд.

На ГРМЕ покладається надія на створення незалежного антикорупційного суду, а отже – на справедливі вироки у справах топ-корупції.

Проте закон – лише рамка. У руках Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), яка проводить конкурс до Антикорупційного суду, залишаються технічні інструменти для блокування роботи міжнародних експертів та маніпулювання результатами самого конкурсу. Політичний клас хоче, щоб ВККС скористалася цими інструментами задля встановлення контролю над Антикорупційним судом. Слово – за ВККС. І особисту відповідальність за її слово несе Сергій Козьяков як голова комісії.

Нижче – спроба розібратися, які інструменти може застосувати ВККС для впливу на майбутній склад Антикорупційного суду, якщо гратиме на боці політичного класу.

Наразі кваліфікомісія допустила до конкурсу на посади антикорупційних суддів 267 кандидатів. 45% з них – не судді (35% – адвокати, 10% – науковці), 43% – судді, ще 12% мають комбінований досвід.

Наступний етап конкурсу – тест на знання законодавства, далі – практичне завдання, яке полягатиме в підготовці кандидатами судового рішення в модельній справі щодо корупції, у фіналі – співбесіда.

Активна фаза конкурсу стартує незабаром.

Іспити кандидатів призначено на середину листопада, а результати можна очікувати ближче до початку грудня.

Найцікавіше ж розпочнеться після оголошення результатів іспиту.

Міжнародні експерти матимуть 30 днів, щоб виявити кандидатів, доброчесність і професійність яких викликає сумніви. Протягом цього часу міжнародники повинні ініціювати спільні засідання з ВККС, провести співбесіди з сумнівними кандидатами, а потім розглянути кандидатури на спільних сесіях з ВККС і остаточно вирішити їхню долю.

Відповідно до закону, щонайменше трое міжнародних експертів мають проголосувати за відповідність того чи іншого кандидата критеріям доброчесності та професійності. Проте якщо цих голосів немає, кандидат вибуває з конкурсу.

Механізм «вето» міжнародних експертів є досить сильним, однак потребує надзвичайно оперативної роботи. І ця оперативність залежить від інструментів ВККС.

Інструмент перший. ВККС має можливість закрити від міжнародних експертів практичні завдання, виконані кандидатами в рамках іспиту

Відповідно до закону, міжнародні експерти зобов'язані оцінити не тільки доброчесність, а й професійність кандидатів. Логічно, щоб вони отримали доступ до виконаних кандидатами в рамках іспиту робіт, а не поклалися на оцінки ВККС. Тим більше що доступ експертів до виконаних робіт дисциплінуватиме саму ВККС (і тих, хто вимагатиме від ВККС «потрібних» результатів) при виставлянні оцінок за іспит.

Нагадаю, що 2017 року під час конкурсу до Верховного суду результати оцінювання ВККС практичних робіт кандидатів суперечили звичному статистичному розподілу (тобто бали склалися лише з максимальних і мінімальних, без середніх оцінок), що є індикатором маніпуляцій з оцінками. Тоді ВККС відмовилася оприлюднювати оцінені ними роботи навіть задля порятунку власної репутації.

У ВККС можуть сказати, що закон не передбачає права комісії оприлюднювати практичні завдання, виконані кандидатами в рамках іспиту. Це так – бо закон узагалі не регулює цього питання. Натомість ст. 85 Закону «Про судоустрій і статус суддів» дає ВККС право самостійно визначити порядок проведення іспиту.

Отже, ВККС має право самостійно забезпечити доступ міжнародних експертів до практичних завдань кандидатів.

Інструмент другий. Обмежити доступ міжнародних експертів до досьє кандидатів, що є в розпорядженні ВККС

Закон прямо гарантує оприлюднення досьє кандидатів, доступ експертів до персональних даних і відкритих державних реєстрів. Проте у ВККС досі не визначили порядку такого доступу.

Точніше, ВККС готова надати іноземним експертам доступ до інформації, та лише за певних умов. По-перше, досьє хочуть надавати тільки самим експертам, без перекладачів. По-друге, тільки в приміщенні ВККС без права копіювати інформацію. По-третє, без персональних даних, тобто без можливості встановити належність майна або родинні зв'язки.

ВККС може перекласти цю відповідальність на самих кандидатів: мовляв, нехай самі вирішують, чи надавати ГРМЕ свої персональні дані та практичні завдання.

Іншими словами, ВККС має можливість дозволити кандидатам самим вирішувати, чи оцінюватимуть їх міжнародні експерти.

У те, що судді вовки чи смельянови стануть у чергу перед міжнародними експертами,

вмовляючи їх проаналізувати дані щодо себе, не віриться. До слова, у конкурсі до Верховного суду свої практичні завдання за власним бажанням оприлюднили лише кілька з 521 кандидата.

Без доступу міжнародних експертів до практичних завдань і досьє кандидатів жодні інші їхні повноваження щодо блокування сумнівних кандидатів не мають сенсу, бо експерти просто не матимуть підстав для їх використання. І у ВККС це добре розуміють.

Тому ВККС має сама надати ГРМЕ та її секретаріату доступ до досьє, реєстрів, якими користується сама ВККС, включно із персональними даними.

Інструмент третій. ВККС може спробувати зобов'язати ГРМЕ використовувати виключно офіційні джерела інформації для обґрунтування їхніх суджень щодо кандидатів

Утім, відповідно до закону ВККС узагалі не має права встановлювати жодних додаткових обов'язків чи вимог до роботи ГРМЕ. Так само й міжнародні експерти взагалі не зобов'язані надавати ВККС жодних письмових пояснень.

Інструмент четвертий. Від ВККС залежить, чи вчасно відбудуться спільні засідання з ГРМЕ для оцінювання сумнівних кандидатів

Як уже зазначалося, ГРМЕ матиме лише 30 календарних днів для проведення інтерв'ю із сумнівними кандидатами та вирішення їхньої долі на спільних засіданнях із ВККС.

Право на інтерв'ю в ГРМЕ з'являється лише після ініціювання спільного з ВККС засідання для оцінювання кандидата.

Проведення спільних засідань ВККС і ГРМЕ може припасти на Різдвяні й Новорічні свята. Тобто – на офіційні й неофіційні вихідні і ВККС, і міжнародних експертів, і самих кандидатів.

Тут технічні деталі строків набирають надзвичайної ваги. Адже спільне рішення щодо кандидата, ухвалене ВККС і ГРМЕ поза 30-денним строком, можна оскаржити в суді.

Недотримання строку дасть недоброчесним кандидатам шанс повернутися в конкурс.

Сама ВККС попередньо не бачить проблем з ухваленням рішень поза 30-денним дедлайном. Можна сперечатися з приводу тлумачення закону щодо дедлайну. Проте ця дискусія не є суто юридичною і має враховувати «хвору» практику українського судочинства. Тим паче що порушення строків – це традиційно найкомфортніше для суду обґрунтування «потрібних» рішень.

ГРМЕ могла б ініціювати спільні засідання раніше, щоб провести інтерв'ю поза 30-денним строком. Законом це не заборонено. Проте ВККС може наполягати на тому, що ініціювання засідань має відбуватися тільки в перший день строку, а інтерв'ю – з інформуванням кандидатів щонайменше за 10 днів.

За такого підходу у ВККС і ГРМЕ залишаться в кращому разі п'ять робочих днів для проведення спільних засідань.

ВККС має можливість додатково скоротити цей час, посилаючись на завантаженість в інших суддівських конкурсах.

Таким чином, просто затягнувши час для проведення спільних засідань із ГРМЕ, ВККС може створити можливість для скасування результатів цих спільних засідань у суді.

Щоб не допустити цього, ВККС повинна дозволити співбесіди ГРМЕ з кандидатами у стисліші строки, ніж для звичайних інтерв'ю, а також «забронювати» щонайменше три тижні після оголошення результатів іспиту виключно для спільних засідань із ГРМЕ.

Проте навіть забезпечивши зразково-показові умови для роботи ГРМЕ, ВККС зберігає можливість для певних маніпуляцій із результатами конкурсу до Антикорупційного суду.

ВККС самостійно визначає переможців конкурсу серед кандидатів, які не вибули з конкурсу в результаті роботи ГРМЕ.

Для цього ВККС складає окремі рейтинги кандидатів для Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати, з яких перші щонайменше 25 і 10 осіб відповідно будуть рекомендовані для призначення на суддівські посади. Тому саме від ВККС залежатиме, хто опиниться на верхівці рейтингу – найсильніші кандидати чи «сірі» претенденти. То в чому проблема з процедурами самої ВККС?

Інструмент п'ятий. Методологія оцінювання кандидатів самою ВККС базується на суб'єктивних показниках, а отже дозволяє маніпулювати результатами

Наразі затверджена ВККС методологія кваліфікаційного оцінювання передбачає, що 79% максимального бала член комісії виставляє кандидатові на власний розсуд.

Так, за іспит кандидат може набрати лише 210 з максимальних 1000 балів. Решта 790 балів базуються на суб'єктивних оцінках членів комісії, які ті виставляють на основі результатів закритих психологічних тестів. Таке оцінювання дає можливість маніпулювати результатами.

Наприклад, суддя Михайло Смокович отримав один з найгірших результатів за практичне завдання, мав низький загальний бал іспиту (140 з 210 балів), негативний висновок від Громадської ради доброчесності за ймовірне сприяння незаконному втручання в розподіл справ між суддями у Вищому адміністративному суді України. Проте після оцінювання за методологією ВККС М.Смокович отримав 701 бал і зміг стати суддею Верховного суду. Отже, ВККС знайшла можливість «додати» цьому кандидатові 561 бал, або 56% максимально можливого бала!

Натомість судді – викривачі корупції (наприклад суддя Сергій Бондаренко з Черкас) за методологією ВККС опинилися внизу рейтингу. Низькі оцінки отримали також судді, які за результатами морально-психологічного тестування показали низький рівень лояльності (тобто підкреслену незалежність).

ВККС має змінити методологію оцінювання кандидатів. Результат іспиту та прозорі й зрозумілі бали за доброчесність мають стати вирішальною частиною загального бала кандидата.

Таку рекомендацію ВККС отримала від усіх зовнішніх спостерігачів – від українських експертів до Агентства США з міжнародного розвитку.

Якщо ж у ВККС залишать чинну методологію оцінювання, можна припустити, що простір для маніпулювання балами – саме те, що їй потрібно.

Інструмент шостий. ВККС уже визнавала добродесними кандидатів із сумнівним майном, якщо їхньої вини не доведено в суді

Здоровий глузд підказує, що кандидат, який не може пояснити походження майна, не може вважатися добродесним. Проте комісія вважає, що ставити такому кандидатові низькі бали за добродесність можна, лише якщо це буде підкріплено офіційними доказами і доведено в суді. Варто нагадати комісії, що злочинець-корупціонер узагалі не має права претендувати на посаду судді.

Натомість робота комісії – це оцінювання добродесності репутації, а не вини чи невинуватості. Саме такий «стандарт доказування» застосовується в доборі на посади.

Щоб не було маніпуляцій із цим індикатором оцінювання, комісія повинна чітко зафіксувати в методології: обґрунтованого сумніву в добродесності достатньо для того, щоб кандидат отримав нульові бали за цим критерієм.

Інструмент сьомий. Індивідуальні оцінки членів ВККС та їх обґрунтування – утаємничені

Наразі ВККС ніяк не обґрунтовує виставлених балів і не показує індивідуальних оцінок членів комісії. Оприлюднюють лише загальні бали кандидатів за добродесність, професійність та професійну етику, і – підсумковий бал.

Чи слід думати, що члени ВККС бояться індивідуальної відповідальності і не мають пояснень своїм рішенням? Аргумент комісії – страх можливої помсти судово-політичних кланів за виставлені бали. Але такий аргумент констатує, що навіть сама ВККС не вірить у судову реформу президента, якщо очікує репресій.

Нещодавно Верховний суд визнав незаконним рішення про кваліфікаційне оцінювання одного з суддів. У результаті сумнівний суддя отримав шанс зберегти посаду. Підстава – вказане рішення не містило обґрунтування оцінок кандидата за визначеними критеріями. Проте такою ж необґрунтованою є абсолютна більшість рішень ВККС. Це «бомба» сповільненої дії, що закладається під створення будь-якого суду.

Як бачимо, конкурс до Антикорупційного суду – майже на екваторі, а інструментів маніпулювати його перебігом та результатами у ВККС більш ніж достатньо. Комісія декларує свою зацікавленість у чесності й прозорості конкурсу. Сама ж комісія має й можливість вирішити всі проблемні питання. Однак чи захоче? (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/diyavol-u-detalyah-abo-instrukciya-yak-ne-vzyati-antikorupciyniy-sud-pid-kontrol-na-ochah-u-mizhnarodnih-ekspertiv-293641_.html). – 2018. – 9.11).

Громадські організації закликають ВККС не чинити штучні перешкоди при формуванні Громадської ради доброчесності

21 листопада 2018 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС) оголосила результати розгляду документів громадських об'єднань (ГО) для формування Громадської ради доброчесності (ГРД).

З-поміж 14 організацій, які подали документи, Комісія ухвалила позитивне рішення про допуск лише двох. Решті Комісія надала час на усунення недоліків, які, на її думку, були допущені ГО у відповідних документах.

Ознайомившись із рішеннями Комісії, громадські організації вимушені констатувати, що серед зазначених недоліків є чимало таких, що не засновані на вимогах закону, не переслідують легітимної мети та можуть свідчити про створення ГО штучних перешкод для участі у формуванні ГРД.

Зокрема:

у деяких випадках (ЦППР) Комісія не приймає результати фінансового аудиту, проведеного не в останні два роки, тоді як закон вимагає лише наявність звіту про проходження аудиту і не встановлює жодних часових проміжків його проведення;

в інших випадках (ЦГС, ЦППР,) ВККС безпідставно вважає, що лише перші особи міжнародних організацій в Україні (Координатора ОБСЄ в Україні, ПРООН тощо) можуть давати рекомендації громадським організаціям, тоді як закон не містить такої вимоги, а підписи посадових осіб міжнародних організацій здійснені в межах їхніх повноважень;

необґрунтованою є позиція ВККС щодо визнання звітів за результатами фінансового аудиту чи аудиторських висновків такими, що подані без додержання вимог лише тому, що звіти підготовлені для конфіденційного використання та подання грантодавцям (КРИМСОС, ЦППР, ЦГС) (закон не встановлює жодних вимог щодо адресатів звітів і мети їх підготовки);

ВККС не визнала копію звіту за результатами виконання проекту через відсутність підпису

особи, уповноваженої на його підписання (ЦППР), хоча така вимога є безпідставною, оскільки закон вимагає надання копії, а не оригіналу звіту, а подана копія звіту була належним чином засвідчена уповноваженою особою;

закон “Про судоустрій і статус суддів” не вимагає розміщувати декларації кандидата до ГРД на сайті НАЗК, а до компетенції ВККС не належить антикорупційна перевірка декларацій (в тому числі наявності чи відсутності таких на сайті НАЗК), тоді як щодо деяких організацій (ППД) зазначено, що відсутність таких декларацій на сайті НАЗК є підставою для недопуску.

Щодо документів інших ГО (ГЛК, Е+, НК, ТОМ14, ЦЕС, Центр ЮЕЙ) вимагається лише надання оригіналів певних документів або “оригінальний підпис”, тоді як із наданих належним чином фотокопій можна встановити усю необхідну інформацію. В деяких інших випадках (ДЕЮРЕ, НК) описки (помилкове зазначення по-батькові кандидата лише на одному з документів чи зазначення “щорічна декларація” після слів “декларація кандидата на посаду члена ГРД”) розглядаються Комісією як такі, що “є підставою для визначення документів такими, що подані без додержання вимог ... закону”.

Наголошуємо, що вимоги закону щодо надання документів встановлені з метою підтвердження досвіду, дійсної діяльності і спроможності громадських організацій сформувати ГРД. Перевірка Комісією цих документів має переслідувати цю легітимну мету і не має виходити за її межі.

Ще більше здивування викликають такі рішення Комісії з огляду на те, що низку організацій з аналогічними пакетами документів Комісія 2 роки тому допустила до участі в Зборах ГО із формування ГРД без жодних зауважень. Комісія також не вважає порушенням неподання належних декларацій кандидатами на посаду суддів антикорупційного суду і до суду з питань інтелектуальної власності.

Ми занепокоєні тим, що на початку співпраці з ВККС щодо формування другого складу ГРД ми зіткнулися з таким підходом. Водночас, ГО докладуть усіх зусиль, щоб урахувати побажання Комісії щодо оформлення документів у визначений строк, наскільки це можливо.

Втім, у разі збереження такого підходу ВККС до оцінки документів зберігається великий ризик безпідставної відмови досвідченим і спроможним ГО в участі у Зборах і як наслідок – формування неповного складу, затягування, а то й узагалі неможливості створення ГРД як форми участі громадськості у доборі й оцінюванні суддів.

У зв'язку з цим закликаємо ВККС:

уважно розглянути повторно всі пакети документів ГО, в тому числі й документи, які будуть надані додатково;

оцінити документи, надані організаціями, виключно на підставі вимог закону, неупереджено, уникаючи безпідставного формалізму;

допустити до участі у Зборах всі ГО, досвід і спроможність яких підтверджені наданими ними документами;

переглянути рішення щодо низки ГО (вказаних у цій заяві) в частині визнання документів такими, що подані без додержання вимог закону, передусім там, де закон не встановлює відповідних вимог.

Громадський люстраційний комітет

Ініціатива Е+

Крим СОС

Нова країна

ТОМ 14

Фундація DEJURE

Центр громадянських свобод

Центр економічної стратегії

Центр політико-правових реформ

Центр UA (*ЦППП* (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873378-gromadski-organizatsiyi-zaklikayut-vkks-ne-chiniti-shtuchni-pereshkodi-pri-formuvanni-gromadskoyi-radi-dobrochesnosti>). – 2018. – 22.11).

Куйбіда Р., експерт зі судової системи, заступником голови правління Центру політико-правових

Найбільше повноважень щодо конкурсного відбору і найбільше можливостей для маніпуляцій – у Вищій кваліфікаційній комісії суддів

(Інтерв'ю)

На тлі гучних скандалів, які супроводжували торішній конкурсний відбір до Верховного суду, нинішній конкурс до Вищого антикорупційного суду (ВАС) ледь не зразково-показовим виглядає. У Вищій кваліфікаційній комісії суддів, яка проводить «кастинг», звітують, як усе відкрито і прозоро, «стрімлять» в Інтернет відео з кандидатських іспитів. Уже й результати першого етапу конкурсу (тестування провели 12 листопада) на сайті виставили. Другий раунд теж позаду (14 листопада кандидати до ВАС виконували практичне завдання). З 270 кандидатів, яких допустили до участі у конкурсі (загалом доку-

менти подали 342 претенденти), до другого іспиту дійшли 156. Попереду – співбесіди та фінальний рейтинг, який і визначить, хто отримає 39 антикорупційних мантий (27 – у ВАС, ще 12 – в Апеляційній палаті). І тут ні закон, ні залучення до конкурсу міжнародних експертів не гарантують, що отримаємо сліпий і глухий Антикоруційний суд. Тільки сліпий і глухий не до справ про топ-корупцію, а до політичних замовлень і «ляльководства»... Про сумнівних кандидатів, підводні камені і можливі «сюрпризи» конкурсного відбору до ВАС – у розмові з експертом зі судової системи, заступником голови правління Центру політико-правових

реформ Романом Куйбідою.

– Серед кандидатів, які подалися на конкурс до Вищого антикорупційного суду, засвітилося значно менше персонажів із нашумілою репутацією, ніж це було на торішньому конкурсі до Верховного суду. Проте громадські організації, активісти, які детально аналізували кандидатські досьє, кажуть, що ризики можуть приховуватися і за «сірими конячками», прізвища яких не на слуху, але які можуть бути опосередковано пов'язані з тими чи іншими групами впливу.

– У списку є відомі і менш відомі люди. Є ті, до кого можуть виникнути питання, але є і гідні кандидати. Вибирати є з кого. Справді багато людей, щодо яких інформації особливо немає. Якщо існують підозри про можливі сумнівні зв'язки, це потрібно доводити й обов'язково оприлюднювати. На такі сигнали мала б відповідно реагувати Громадська рада міжнародних експертів: ініціювати розгляд на засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів і голосуванням приймати рішення щодо таких кандидатів. Але тут важливо розрізняти ситуації. Якщо, скажімо, йдеться про адвоката, який здійснює захист у кримінальних справах, то не варто оцінювати його по клієнтах.

– Якщо вже згадали про адвокатів: як сприйняли заявку на участь у конкурсі до Антикорупційного суду адвоката Ігоря Мокіна, який захищає керівника «РИА Новости Україна» Кирила Вишинського у справі про держзраду?

– Адвокат надає юридичну допомогу будь-кому, хто до нього звернувся. Принаймні має це робити. Навіть якщо йдеться про клієнта, якого суспільство вважає найбільшим негідником.

– Але в адвоката є вибір. У Мокіна він теж, очевидно, був...

– Кожен має право на захист, навіть найгірший злочинець. Тому у цьому конкретному випадку щодо кандидатури Мокіна особисто у мене застережень немає. Інша річ, якби на конкурс до Антикорупційного суду подався адвокат, який допомагає клієнтам у схемах з офшорами, відмиванням коштів.

– Чим керувалися, подаючи заявки на участь у конкурсі до Антикорупційного

суду, служителі Феміди, котрі засвітилися у скандалах із деклараціями, сумнівними статками? Та ж Мальвіна Данилова, розкішне життя якої зацікавило не лише журналістів-розслідувачів, а й «домушників» (ні пограбованого маєтку, ні вкрадених з нього 500 тисяч доларів готівки в е-декларації служительки Феміди не виявилося). Суддя Олег Чернобай, в якого «золота» теща-пенсіонерка: накупила автопарк зі шести автівок і віддала у користування улюбленому зятю. Суддя Любов Токмілова, яка на подаровані мамою 149 тисяч гривень примудрилася купити Range Rover уп'ятеро дешевше, ніж мав би коштувати. І це ще не весь список «добропорядників».

– Думаю, діяльність ВККС продемонструвала таким людям, що на багато речей можна заплющувати очі. Це як сигнал: навіть якщо до тебе є серйозні претензії, шанси залишитися у кріслі чи навіть вище пересісти у тебе все одно є.

Чи потраплять кандидати, щодо яких є обґрунтовані сумніви, до фінального рейтингу, залежить від ВККС. На жаль, під час конкурсу до Верховного суду такі випадки були непоодинокими (до списку 120 переможців потрапили 30 осіб, які отримали негативний висновок Громадської ради доброчесності. – «ВЗ»). Проконтролювати, чи усе чесно і справедливо, фактично неможливо. По суті, визначення переможців відбувається у закритому режимі. У ВККС не пояснюють, хто з кандидатів які бали і чому отримав.

– Тобто все те, за що критикували конкурс до Верховного суду, залишилося. Антикорупційний суд формують за тією ж сумнівною процедурою, яку називають відкритим конкурсним відбором?

– Нічого не змінилося. Інформації про те, скільки балів виставив тому чи іншому кандидатові кожен член ВККС, немає. Робіт, які кандидати виконували під час практичного завдання, не оприлюднюють. Якби це робили, тоді можна було б оцінити, чи адекватно виставлені за них бали, чи в одних не завищені, а в інших не занижені. Те саме і з результатами співбесіди: чим мотивовані оцінки, у ВККС не пояснюють. Якби усе це було відкритим і прозорим, претензій було б значно менше.

– Чим у ВККС мотивують небажання відкривати цю інформацію?

– Аргументи схожі до того, що, як і у випадках з ухваленням рішень суддями, має бути таємниця нарадчої кімнати. Тобто ніхто не повинен знати, хто як голосував. Кивають також на досвід інших країн. Шукають різні «чому, ні», замість того, аби усунути підстави для звинувачень, які звучать на адресу ВККС. Показово, що навіть на запити Верховного суду у справах щодо перегляду результатів кваліфікаційного оцінювання суддів ВККС не дає інформації, хто як голосував, яку оцінку виставив. Кажуть, що такої інформації не зберігають. Схоже на замітання слідів.

– То, може, варто було починати реформу судової системи не з конкурсів, а з органів, які відповідальні за їхній результат і довіра до яких кульгає?

– Система, в якій задіяні ВККС, Вища рада правосуддя (ВРП) у їхньому нинішньому складі, не спроможна провести серйозні реформи. Це не агенти змін, а у більшості ті, хто хоче зберегти статускво. Показують видимість роботи, демонструють свою значимість. На це витрачаються величезні ресурси. Члени ВККС, ВРП отримують захмарні, за українськими мірками, зарплати (за минулий рік голова ВККС Сергій Козьяков задекларував 2,7 мільйона гривень «трудових», голова ВРП Ігор Бенедисюк – 2,9 мільйона. – «ВЗ»). Дехто за рік не отримує стільки, скільки вони за місяць заробляють. Але результат, який вони показують, як на мене, мізерний. Свідченням цього є і показники кваліфікаційного оцінювання суддів. Рівень відсіювання суддів за результатами цих процедур дуже низький – менше 10 відсотків.

Багато хто ставить питання: давайте спочатку переатестуємо тих, хто проводить атестацію суддів. Але це досить складне завдання. Виходить, що треба сформувати ще якусь комісію, і так можна безкінечно продовжувати.

Формування якісно нової ВККС, щоб там були і представники громадськості, – мета дещо віддаленішої перспективи. Зараз принаймні потрібно мінімізувати можливості для маніпуляції результатами конкурсів. А

це можна зробити, лише домігшись того, аби «кухня», хто, кому і за що виставив такі-то бали, була відкритою. Найбільше повноважень щодо конкурсного відбору і найбільше можливостей для маніпуляцій – у ВККС. Вона визначає переможців.

– А роль Вищої ради правосуддя яка?

– ВРП може відмовитися вносити подання (президентові – на призначення суддями. – «ВЗ») щодо окремих кандидатів із поданого ВККС рейтингу. У конкурсі до Верховного суду відсіяли двох. Хоча мали повноваження і могли відсіяти значно більше кандидатів, до яких були серйозні претензії, обґрунтовані сумніви.

– Ті, хто сподівається на створення в Україні максимально незалежного Антикорупційного суду, великі надії покладають на Громадську раду міжнародних експертів – як на фільтр, через який у ВАС не мали б просочитися сумнівні претенденти на мантії. Чи впораються «міжнародники» зі своєю роллю, зважаючи на те, в яких рамках, у тому числі і часових, їм доведеться працювати?

– Усі кандидатури, з яких сформували Громадську раду міжнародних експертів, як на мене, доволі достойні. Інша річ – чи дадуть їм нормально працювати. Строки для роботи цієї комісії дуже стислі. Після того, як підіб'ють підсумки конкурсних іспитів, буде місяць для того, аби провести співбесіди з кандидатами. Але тут питання не лише у часі, а й у тому, чи будуть створені умови для роботи Громадської ради. Чи дадуть їй членам доступ до державних реєстрів, можливість проаналізувати письмові роботи, щоб можна було оцінити і рівень знань кандидатів? Не впевнений, що ВККС дасть можливість міжнародним експертам повноцінно виконати покладену на них місію. Навіть на технічному рівні можна легко створити проблеми. Хочете доступ до реєстрів? Будь ласка: сідайте у ВККС і працюйте. Але при цьому можуть навіть перекладачів не допустити. Формально вимога закону дотримана (доступ до реєстрів є), але яким може бути результат такої роботи, якщо людина не знає української мови?

Щодо часових рамок, то не виключено, що у місяць можуть і не вкластися. Так само, як

ВККС, наприклад, не вклалася у строки щодо відбору суддів до Верховного суду.

– У ВККС обіцяють остаточні результати конкурсу у лютому. Отримаємо Антикорупційний суд ще до президентських виборів, чи не факт?

– Думаю, до президентських виборів – реалістичний термін. Але питання: чи отримаємо якісно той Антикорупційний суд, на який сподіваємося? Побачимо, наскільки спрацюють політичні впливи. На жаль, нинішня процедура конкурсного відбору не запобігає можливостям такого впливу (конкурс до Верховного суду продемонстрував це «в

усій красі»). Фінальний результат все одно буде вибудовувати ВККС, без міжнародних експертів. Останні матимуть вплив хіба що на відсів окремих кандидатур. Якщо «міжнародники» зможуть вплинути на те, аби деякі кандидати стали аутсайдерами конкурсу, то переможців все одно визначатиме ВККС. Від неї залежатиме, хто буде рекомендований до призначення у Вищий антикорупційний суд (*Високий замок (https://wz.lviv.ua/interview/380954-naibilshe-povnovazhen-shchodo-konkursnoho-vidboru-i-naibilshe-mozhlyvostei-dlia-manipuliatsii-u-vyshchoi-kvalifikatsiinoi-komisii-suddiv)*. – 2018. – 22.11).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Франція

Результати референдуму щодо незалежності французької заморської території Нової Каледонії свідчать, що більшість виборців вирішили залишитися частиною Франції.

Як повідомляє Le Figaro з посиланням на місцеві ЗМІ, після підрахунку 90% голосів 56,8% виборців відкинули незалежність Нової Каледонії.

Явка на референдумі була дуже високою і склала 81%. Для порівняння, під час останніх місцевих виборів 2014 року на дільниці прийшли 58,1% від тих, хто має право голосу.

Нова Каледонія – архіпелаг з десятків островів в південній частині Тихого океану, за

15 тисяч кілометрів від Парижа, що увійшов до складу Французької імперії в 1853 році.

З 1998 року є особливим адміністративно-територіальним утворенням Франції. Згідно з Нумейськими угодами, підписаними цього ж року після насильницької кампанії з боку сепаратистів з корінного населення, до 2018 року в Новій Каледонії повинен був пройти референдум про статус території.

Згідно з угодами 1998 року, в разі поразки прихильників незалежності на першому референдумі, у них буде можливість ініціювати ще два аналогічних референдуми до 2022 року (*Європейська правда (https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/11/4/7088967/)*. – 2018. – 4.11).

Македонія

Прем'єр-міністр Македонії З. Заєв розповів про проект поправок до Конституції, якими передбачається зміна назви країни та гарантує вступ до НАТО. На сайті уряду Македонії розповіли, що текст проекту поправок підготовлений у відповідності з угодою Преспі та у відповідності з рішенням Асамблеї, прийнятої більшістю в дві третини голосів депутатів для внесення змін до Конституції.

«Професійне і наукове співтовариство вважає, що пропонувані рекомендації узгоджуються з нормами міжнародного права і міжнародними стандартами в галузі прав і свобод людини, зокрема, інтереси республіки та її перспективи через євроатлантичну інтеграцію, де одним з кроків була угода з Грецією. Ось чому проекти поправок заслуговує підтримки всіх депутатів, безумовно, в ім'я інтеграції Македонії в НАТО і ЄС», – сказав З. Заєв.

Для перейменування необхідно змінити 4 статті Конституції Македонії. У статті 33 слова «Республіка Македонія» замінюються словами «Республіка Північна Македонія», а слово «Македонія» замінюється словами «Північна Македонія», за винятком статті 36.

Крім того, пропозиція про зміну поправки 35 полягає в додаванні ще одного пункту, тобто «Республіка поважає суверенітет, територіальну цілісність і політичну незалежність сусідніх країн».

Також змінять текст преамбули до Конституції. Крім того, пропозиція про зміну статті 35 полягає в додаванні ще одного пункту, тобто «Республіка поважає суверенітет, територіальну цілісність і політичну незалежність сусідніх країн».

Остання поправка стосується статті 36. Вона пропонує вписати в статтю наступні пункти:

- Республіка захищає, гарантує і виховує історичну і культурну спадщину македонського народу;

- Республіка захищає права та інтереси своїх громадян, які проживають або перебувають за кордоном, та сприяє їх відносинам з батьківщиною;

- Республіка піклується про членів македонського народу, що проживають за кордоном;

- Республіка не буде втручатися у суверенні права інших держав і їхніх внутрішніх справ;

Ця поправка замінює статтю 49 Конституції Республіки Македонії (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/WORLD/uryad-makedoniyi-pokazav-popravki-do-konstituci-dlya-pereymenuvannya-na-pivnichnu-makedoniyu-292888_.html). – 2018. – 2.11).

Молдова

В Конституції Молдови термин «инвалид» будет заменен на лицо «с ограниченными возможностями».

Соответствующие изменения в статьях 50 и 51 Конституции были утверждены депутатами в окончательном чтении. Инициаторы проекта указывают, что слово «инвалид» в настоящее время является дискриминирующим.

Депутат от ДПМ Валентина Булига, заявила, что Конституция была изменена «с целью обеспечения и продвижения равных

условий для всеобъемлющей реализации основополагающих прав и свобод лиц с ограниченными возможностями».

Ранее Молдова ратифицировала Конвенцию ООН о правах лиц с ограниченными возможностями. После ее подписания Молдова ввела запрет на дискриминацию людей по признаку ограничения возможностей. Для этого термин «инвалид» и был убран из Конституции (*NOI.md* (<https://noi.md/ru/obshhestvo/v-konstitucii-moldovy-bolishe-net-invalidov>). – 2018. – 23.11).

Габон

Конституционный суд Габона принял поправки в Конституцию, которые будут использоваться в случае отсутствия президента страны в течение долгого времени.

Марией-Маделиной Мборантсуо, являющейся главой Конституционного суда с 1991 года, была созвана пресс-конференция, на которой Мборантсуо объявила о принятии поправок в конституцию Габона, которые предусматривают случаи отсутствия главы государства в стране в течение долгого времени.

Однако ничего не было сообщено ни о болезни, которая поразила 59-летнего президента Габона Али Бонго, ни о дате его возвращения в Габон и продолжении исполнения своих обязанностей.

По информации новостного агентства RFI Kiswahili, поскольку сегодняшняя конституция не поясняет того, кто может временно исполнять обязанности главы государства на время отсутствия президента, Конституционным судом после того, как премьер-министр Габона

Эммануэль Исозе Ндондет обратился с просьбой о внесении изменений в конституцию, был начат процесс разработки поправок к основному закону страны.

«В случае если президент не имеет возможности исполнять свои обязанности на определенный промежуток времени в связи с теми или иными обстоятельствами, вице-президент или премьер-министр страны могут взять на себя часть его обязательств

со специального согласия Конституционного суда» – пояснила Мария-Маделина Мборантсуо.

Однако, как отмечают представители оппозиционных партий, решение о принятии поправок является несогласованным. Более того, члены оппозиционных партий Габона, обвинили главу Конституционного суда в нелегитимности действия (*ИА REGNUM* (<https://regnum.ru/news/2521540.html>). – 2018. – 19.11).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 11 (55) 2018

(25 жовтня - 25 листопада)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактор
Л. Сісіна

Комп'ютерна верстка:
А. Берегельська

Підп. до друку 28.11.2018.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,26.
Наклад 6 пр.
Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
03039, м. Київ, Голосіївський просп., 3
siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.